城乡中国

（上）

中国的改革
难以逾越的障碍在于城乡之间
解析中国特色的城镇化
从全新的角度认知中国

周其仁◎著



中信出版社·CHINA CITIC PRESS

版权信息

书名：城乡中国（上）

作者：周其仁

ISBN：9787508640969

中信出版集团制作发行

“城乡中国”开篇的话

中国很大，不过这个很大的国家，可以说只有两块地方：一块是城市，另外一块是乡村。中国的人口很多，不过这十数亿中国人，也可以说仅分为两部分人：一部分叫城里人，另外一部分叫乡下人。这样看，城乡中国、中国城乡，拆开并拢，应该就是一回事。

当然，我们也可以说城乡美国、城乡德国、城乡法国或城乡日本，更可以说城乡巴西、城乡印度和城乡俄罗斯，因为除了少数例外，世界上绝大多数国家的土地人口，差不多一概都是城乡两分天下。“城市国家”（city country）是有的，譬如新加坡，整个国家由城市组成，完全没有乡村，不过那里的城市人，不少还是从周边其他国家的乡村里来的。倒是没有“乡村国家”这回事——整个国家全部由乡村组成，完全没有城市——不但当今没有，似乎很远久之前也从来没有过。《乡土中国》是费孝通先生的名著，20世纪40年代发表的时候，中国早有了城市。费老本人受教过的苏州大学和清华大学，都在有名的中国城市里；后来他到伦敦大学深造，更是地处世界大都会。或许是城乡之间深刻的分野，才激发前辈学人认知城乡、认知中国。

这是说，一个国家分为城乡两个世界，是相当普遍的现实。当然，普遍性总是隐藏在一个个的特殊性当中。概而言之，欧美日本等发达国家，城市所占比例高，城乡之间的差别不那么大，所以人们一般不取城乡角度讨论经济社会问题。像美国和法国，2012皆大选之年，不过好像没有听说哪一党哪一派拿那里的城乡问题说事儿。发展中国家特别是低收入经济体，城市部分比例小，城乡之间鸿沟大，这就决定了国家发展的基础、重点和难点都在农村。这也不难理解，要是绝大多数人都是农民，那么离开了农村、农业和农民状况的根本改善，国民经济是搞不起来的。

城乡中国本就是一个发展中的经济社会结构，所以无可避免地带有城市化率低、城乡差距大的特征。可是几十年来中国在战略、体制和政策方面不断的选择与实验，也让今天的中国城乡具有若干鲜明的、不容漠视的特色。其一，工业化超前，城市化滞后；其二，市场改革激发了天量的城乡人口流动，不可逆转地改变了经济机会的版图分布，也形成着新的社会结构；其三，城市化加速与经济高速增长相伴，造就了城乡关系极为夸张的紧张。

并没有把握说，这些现象他国全无，唯我中华独有。但是横看竖看，这样的三个现象交织到一起，把以十亿计数的中国人都网罗其中、欲罢而不能的，在人类历史上没有多见的机会。不是吗？2012年的春节，仅铁道部公布的春运人数就达2.21亿人次；算上公路、水路和民航，春节前后40天全国客运量过了30亿人次！实在是没有什么可比的：世行有报告说美国每年3 500万人更换居所，也是人口流动的大国。不过，那边是长期搬迁，这厢却是短期探亲，过完了年节还要“打道离府”的。再往上追，19世纪60年代的美国无疑也是个发展中国家，西部大开发、大搬迁青史留名。可是以我2003年在耶鲁法学院图书馆里查看到的资料，当年的美国移民多半就是举家西行，不似我们这里，光留守儿童和留守妇女就有好几千万。

让我辈无法别过头去置之不理的，不仅仅是城乡中国悲喜纠结，还因为在这些现象的背后，有着尚不容易阐释的逻辑。工业化搞不起来，城镇给不了乡下人更多的机会和容纳空间，好懂；可是国家工业化如火如荼，城市大门却对农村日益紧闭，却实在不好懂。再有，人往高处走的动力学，好懂，所以工业化、城市化伴随大量移民，不断从低收入的乡村地区移向机会与收入较高的城市，也好懂。从这个逻辑出发，城乡的收入差距大，才刺激强劲的进城移民运动，等到更多的农村移民融入城市，城乡之间的人均收入水平就可以趋近。可是迄今为止，中国的城乡差距激发的似乎只是“进城打工”，他们在年轻力壮的时候到城市赚钱，年纪大了还是回家。这岂不是说，城乡收入之

差，缩短一段时日之后又要重新拉大？还有那所谓的“土地城市化超过了人口城市化”——从没听说过这个别扭概念的读者，要容我以后细说——岂不是确认，中国城市化的加速意味着人口在空间分布的密度下降？如是，叫城市化，还是叫逆城市化呢？！

最不好懂的，是工业化城市化驱动的国民经济高速增长，居然给城乡中国带来出乎意料的紧张。我读到的相关新闻，十之六七，要件不是一幅地，就是一处房。奇了怪也：房和地不就是“生产要素”吗？平平和和地“配置”不就得了？就算市场上供求双方利益相向，不是还有句老话“买卖不成仁义在”吗？怎么要闹得如此火爆，个别场景居然还要舞枪弄棒的呢？个人不相信那些深不可测的“斗争学说”，而倾向于认为，这里面总是哪个制度和政策环节没有妥帖，才让中国“浩浩荡荡、顺之者昌”的城市化加速，从某个角度看去好像是中了什么诅咒一般可怕。

当然，过于沉重的题材，也不适合拿来连续开专栏。幸好，“城乡中国”不是这样的题目。讲过的，天下人不是城里人就是乡下人，或者像农民工，可算在城乡之间进进出出的流动人——因此估计，对城乡中国感兴趣的读者可能不少。其次，“城乡中国”看来严肃，其实也蛮有意思的。试举一例：你要怎样让一个老外很快明白什么是“小产权”呢？“small property”肯定满拧，“informal rights”又多半误导。也不要以为老中就个个都知道，看新闻，“国土部又要清理小产权房”云云，那标题里有一个概念是混搭出了错的——从来只有“小产权地”，没有“小产权房”。此说何据？看本专栏吧，总有一天我会告诉你。

是的，在城乡中国的大题目之下，妙趣横生的小题目多得很。“城中村”，也许各位略有所闻，不过欲知其详，我们还需要一道前往探查。“村中城”呢？很少听说，怕要实地看了江阴地方号称“天下第一村”里那座300米高的摩天楼，我们才算知其然。还有“城中城”哪，几年来区区在下追踪访问过那么几座，颇有感悟，很乐意与读者分

享。“是城似乡”则所在多有，费老当年刻画的“乡土中国”，不但在观念与人际关系方面依旧覆盖着今日的城乡中国，而且直观地看，很多大都会城市的很多空间其实还“相当的农村”，人们见怪不怪就是了。中国的城城乡乡之间，有多少现象值得梳理，又有多少道理值得探究？

所以，早就想写一组城乡中国的系列评论。观察的基础还算厚实。自2007年在“50人论坛”成都研讨会上听到当地城乡统筹的改革经验之后，这些年来对成都的调查访问就没有断过线。不是我一个，而是一群有此同好的同事和同学。我们不但细看城乡成都，还参照调查了重庆、长沙、嘉兴、天津、京郊、镇江、南海与深圳，在横看侧看之间寻寻觅觅，期望增加对城乡中国的认识。一回头时间还过得真快：2008年1月一起在都江堰大观镇茶坪村住在老乡家里的几位同学，留学的留学，工作的工作。对越积越多的调查素材，应该是进一步加工的时候了。本专栏算我开个头，希望逼我们的后起之秀写出更好的著述来。

一如既往，写系列专栏一概不预定计划。2012年元旦刚刚结集成册的《货币的教训》，起于2010年4月20日那篇“口水能决定汇率吗？”。原本的写作冲动，就是为自己，也为同学和读者对吵得一天世界（一天世界是上海话，即一塌糊涂）的人民币汇率问题理出个头绪来。完全没有计划，就是一篇一篇写，没想到一共写了50篇，其间忙过几个其他题目，还有几次断稿，前后居然持续一年半。再上一个系列是医改评论，开工的时候是冲着所谓新一轮医改方案形成时的辩论而去的，本以为新方案不久可以面世，不料人算不如天算，我写到40篇的时候，那个医改方案还没有出生。要讲的都讲了，停就停吧，说起来也是“止于当止之处”，不违作文之道。倒是2002年写的那个系列《农民收入是一连串事件》，起笔之前在笔记本电脑上一口气打出十多个关键词，似乎是预备讨论的题目。可是一旦开写，笔下似乎自有展开的逻辑，就不管预想的计划了。有此经验，写系列评论恐怕还是

没有计划的好。若问城乡中国会写100篇吗？答案是不知道，听其自然算了。可以让读者放心的是，在下生性愚钝，却还不算蠢笨，同学、编辑和读者略有提点，我就知所适从，懂得就坡下驴的。顺便交代一句，读者来信我不会一一都回，但看还是会看的。骂我的也会看，就是看得飞快些，除非真的骂出了水平。

第一部分 城市的功用

城市的能耐

城乡中国以“城”字打头，那就先打量一番城市吧。让我从2010年上海世博会的主题谈起。这场吸引了7308万人入园参观的世纪嘉年华，全部300多个参展主题展示，包括200多个国家和国际组织馆、18个企业馆、中国内地31个省市区馆以及香港馆、澳门馆、台湾馆，还有近80个城市最佳实践区案例馆，演绎的中心主题就是“城市，让生活更美好”。

自己没有看成世博，除了开馆前，应王石之邀参加过万科馆的开建仪式。很想去的，只是那超级排队的纪录让我到最后还是裹足不前。有同学看了回来兴冲冲地讲见闻，我问那主题演绎得如何。回答是，主题的中英文表达有异，似乎看不出演绎的究竟是哪一个。

看来是很容易就挑到的毛病：“城市，让生活更美好”是斩钉截铁的因果关系。“Better City，Better Life”呢？条件的含义很明显——（如果有）更好的城市，（当有）更好的生活。

难怪引出了一场热闹的插曲。那是在世博开幕前，主办方举行世博论坛阐释本届主题。应邀前往讲演的各界知名人士中，有一位韩寒。谁也没有料到，这位小老弟上台开口第一句话，就刮起一股寒风。他说：“我讲的主题是，城市让生活更糟糕。”看了网上的记录，他无非是把大都会城市生活糟糕的那一面数落了一通。看来看去，顶多算与世博主题的中文翻译唱了个反调。要是冲着英文去的，韩寒再寒，怕也只能说，“糟糕的城市，定有糟糕的生活”。

中国人百年办一场世博，怎么主题的中译会出破绽？心有不甘，反正又不去现场了，就找背景资料来读。原来从1999年决定申办世博

会起，上海市政府发展研究中心就开始研究主题。“课题组总结了主题选择的9条原则，从32个提名主题中初选了3个，其中两个与城市有关。同年11月，时任国际展览局主席的菲利普森在访问上海时，提出了10条主题表述，每一条都包含城市与生活。在整个主题研究的过程中，有关专家举行了无数次研讨，最后确定了上海世博会主题：城市，让生活更美好。”

主持其事的有位幕后人物，叫季路德。履历说，他曾是北大荒下乡知青，后来回到复旦大学任教，自上海申办世博第一天起就参与工作，从申博到办博，前后历时11年。季先生主管的就是世博的主题演绎，所以当记者问及主题的中英文“两者内涵似乎有差异”时，由他出面阐释：“中英文在深层次是一致的，中文是手段和目的的关系，英文则是并列的关系。当然，现在有人说城市根本不美好，你为什么要说它美好？但是我们也要问，我们的道路、方向应该是怎样？不能说生活的城市不美好了，就质疑这句话，这句话不是一个结论，是一个方向。”

麻烦还是挥之不去。如果强调方向与目标，直译“更好的城市，更好的生活”，不就结了？独独一句“城市，让生活更美好”，怎么还是让人觉得好像漏掉了前提——让城市更美好。不讲条件，定论“城市一定让生活更美好”，岂不是把天下对城市生活有抱怨、有批评、有指责的人们，统统推到“城市让生活更糟糕”的大旗之下？

看来，这不是容易弄懂的学问。可是再读下去，我却从季路德代表上海世博向国际展览局做出的说明中，得到一个新的启发。原来，国际上投票通过2010年世博的主办方之后，上海世博会还要向国际展览局提交《注册报告》，明确定位，才能向参展各国发出邀请。报道说，国展局秘书长洛塞泰斯先生对中方最初文本不满意，提出180多个问题要求修改。季路德带领团队用两周时间昼夜苦战，最后终于在国展局执委会会议上让中方《注册报告》顺利过关。个中细节，报道语

焉不详，但其中提点到的一句话，却让我眼睛一亮，“季路德有意识地将中国的城市化进程与世博会主题联系起来”——只此一招，执委会的专家们就觉得上海世博的主题说得通了。

当然说得通。不管言语、议论、牢骚、抨击还是认真系统的批评，选一个角度问，从实际行为看，人们究竟是不是认为“城市，让生活更美好”？答案非常明确，因为越来越多的人事实上选择在城市生活，尽管城市生活不尽如人意，甚至在很多方面还很糟糕。世博官网上列出的数据可以为凭：在1800年，全球仅有2%的人口居住在城市，到了1950年，这个数字迅速攀升到了29%，而到了2000年，世界上大约有一半的人口迁入了城市。根据联合国预测，到2010年，全世界的城市人口将占总人口的55%。中国在这方面落后了一点，但也正在急起直追——2012年1月中国国家统计局宣布，13.5亿中国人的51.27％常住城镇。

拿韩寒来说，他当然拿得出支持“城市让生活更糟糕”的依据。不过若问他自己在哪里生活，怕还是城市。乡下倒有赛马赛牛的，可要玩F1方程式，非国际大都会不敢问津。文化上的“韩寒现象”呢？以我的外行之见，也以为那纯属城市现象，离开了巨大的人气积聚，才情就是比天高，也做不到发一句话让天下人即刻便知。或有人说，互联网让城乡之别再不重要。错了——那玩意儿是城市的产物，也只有城里人才鼓捣得出那玩意儿。它当然可以向乡村扩散，却注定要把乡村改变为城市！

这就是城市的能耐。城市不但容得下认为“城市更美好”的人，也容得下批判城市、咒骂城市、把城市生活恨得牙根儿都痛的人们。后者一般不会同意“城市，让生活更美好”，但他们自己生活于城市、离不开城市的行为，却表明他们在事实上也同意上海世博主题的中译表达。认为乡下不美好，或美好我也不常待的人，可以选择进城，可是

进了城又不满意的，除非迫不得已，一般很少回乡。他们多半边批评城市、边改善城市，或移居到Better City，去过更好的生活。

城市的能耐是在比较中确定的。五六年前，有则报道教我记住了这一点。当时刚上任的世界银行行长沃尔威福茨先生访华，在甘肃省永登县秦川镇东川村与村民马社巴有一段对话。沃尔威福茨行长问："你想让你的孩子将来做什么？"马大爷答："我希望他们能上大学。"行长又问："然后做什么工作呢？"答："在城里、公司里挺好的。"行长再问："让他们做农活不好吗？"马大爷想了一想说："（做农活）好是好，但不如在城里工作好。"

我当时就写有短文对此评说。现在看，甘肃农民马大爷讲的就是城市的能耐。这也是全世界城市化趋势不可抗拒的关键。本书的系列文章由此展开：为什么城市有如此特别的能耐?

经济密度甚于人口密度

很多人集聚在一个相对狭小的地理空间里，一旦达到某个人口密度的标准，此地便被命名为“城市”。放长了眼光来打量，这个变化趋势在全球范围内迄今依然有增无减，“城市化”大潮不可阻挡。

看来，人还不单单是所谓的社会动物，而且还是“倾向于集聚”的社会动物。倘若问：为什么普天之下，人都喜欢往城市里凑？文化和文明方面的理由我说不好，经济上的动力看起来直截了当——城市创造更高的收入。

以2010年有一次到访过的东京为例。大东京的人口聚集程度早就令人印象深刻，在仅占全日本4%面积的空间里聚集了25%的人口。不过，这个全球第一大城市的经济聚集程度更甚：该年度东京的人均国内生产总值7.2万美元，高出日本全国平均值67.4%。这样算下来，大东京一个地方就占日本总产出的40%。

其他大城市又何尝不是如此呢？据2004年的统计，大阪人口占日本人口1.6%，但经济（以国内生产总值为参照，以下简称GDP）占4.1%；伦敦人口占英国人口11.8%，经济占13.3%；纽约市占美国人口2.3%，经济占3.5%；芝加哥人口美国人口占0.92%，经济占1.25%；洛杉矶人口占美国人口1.3%，经济占1.68%（把这三大美国城市加到一起，人口占全美4.52%，经济占6.43%）；多伦多人口占加拿大人口13%，经济占14.4%。发展中国家好像也是如此，如墨西哥城的人口占全国19%，但经济占20%。世行行长佐立克还提供过一个更为夸张的例子：35.7%的埃及人口聚集在只占全国土地面积0.5%的首都开罗，但产出的GDP却超出了全国的一半！

最后的这个例证，就写在2009年世界发展报告（《重塑世界经济地理》）的前言里。那份报告的主题，正是经济发展和财富分布的地理不平衡：人口、生产和财富向城市、大城市和发达地带聚集和集中。读者可不要被“重塑”这类词汇迷住了，似乎人们动不动就可以“打造”出一个新世界来。正好相反，差不多一代人以来的研究成果显示，不论有多少人偏好于“更平衡的增长”，全球范围的证据却表明，人的经济活动所包含的逻辑就是在流动中聚集，然后再流动、再聚集，直至人口、经济和财富在地理上集中到一个个面积奇小的地方去。

这正是“城市化”本来的含义。讲过了，城市总以人口密度来定义。至于人们为什么喜欢——不喜欢也一样——向城市聚集，上文提供了理解的线索，这就是经济聚集甚于人口聚集。这么想吧：开始兴许是安全或其他随机的原因促成了人口聚集，但人们只要发现人口聚集有利于经济增长，聚集到一起有利于增加收入，聚集与再聚集的增长引擎就发动了。

如果经济聚集度高于人口聚集度，那么除非有越不过去的屏障，就一定还会吸引更多的人口聚集。仍以大东京为例，听当地行家介绍，早在30年前，不少人就抱怨这个天下第一大都会的人口太多、空间太密、承载力不堪负荷。有关的立法和政策，也在很长时间里围绕“东京疏散”、“更平衡增长”的思路推进。可是，几十年时间过去，实际趋势还是聚集度在增加，因为东京的致命吸引力还是挥之不去，“向东京聚集”的进程还是势不可当。

道理简单：即便加上疏散和平衡政策的作用，东京的经济密度依然高于其人口密度，人均产出还是高出全国平均水准近70%。这是说，移入东京的，收入水平就提升。人往高处走，那还能挡啊？当然，大东京的高密度也增加了人们的生活成本与生产成本，可是利害相权，孰轻孰重，“春江水暖鸭先知”，当事人总是算得明白的。东京

的聚集之势依然，恰恰显示了芸芸众生的算计结果，并一目了然地写在日本的大地上。

顶牛多少年，据说最后还是东京的市政当局及其规划专家认了。干吗非要把人推向低处去呢？如果经济规律使然，人类喜聚集，创造更好的聚集环境不就顺了吗？2010年10月我们在东京参加会议，主办方安排了一趟空中观光。直升机从市中心的高楼顶上升空，环顾一看，好几座摩天大楼的楼顶上居然是工地，多部工程机械忙得正欢。请教后才知道，这是东京的城市改造——“空中城市花园”，要进一步增加大都会的密度，不惜到高空来实现霍华德当年的城市理想。

经济密度高于人口密度，必定吸引更多的人口聚集。可是人口聚多了，经济密度是不是一定还可以提升？不见得。2004年首尔的情况就是这样的，这个韩国首都的人口占全国的21%，但经济（GDP）仅占20.7%。此前多年的报道说，首尔像个黑洞一样吸取着全国的资源，甚至闹得釜山那样的城市也出现了负增长。

这并没有否定城市化的动力机制——经济聚集甚于人口聚集。我倒是倾向于推断，如果出现了类似首尔这样的情况，即人口密度与经济密度持平，甚至略有不逮，那么这个城市的人口聚集就达到了一个“边”，再也难以继续。还是“人往高处走”的准则在起作用，既然此处经济聚集的趋势不再，收入“不留爷”，那人们就寻找其他收入更高的“留爷处”。要是处处不留爷呢？那城市化就到顶了，因为事情已经“均衡”。

人口聚集推进经济聚集，反过来再刺激人口聚集，这就是城市化的动态进程。怕是老天爷也打不得包票，推进城市化的动力永不衰竭。我们只能说，迄今为止，全球范围的城市化依然没有停步的迹象。当一些城市停滞、衰亡时，另一些城市生机勃勃地兴起；一个时期——有时候真的很长——城市化止步不前，另一个时期，城市化又欲罢不能。我们能够抓得住的，唯有一个关键点，这就是经济聚集是

不是高于人口聚集。如果环境的、技术的、制度的和观念的条件能够维系经济聚集超越人口聚集，我们就有把握推断城市化必将继续。反之，经济地理就将重新“变平”，不管你我高兴还是不高兴。

以上所述，基于直观的常理，不证就可以自明。这也是本书认定的城市化的普适道理，放之四海而皆准。千差万别的是，满足推进城市化的条件，特别是本文强调的“经济聚集高于人口聚集”，的确各个不同。以中国为例，从古到今，“城市”不过是人口聚集和经济聚集的结晶，这和世界上任何其他地方的并没有什么不同。中国的特色在于，人口聚集久久得不到更强有力的经济聚集的召唤和刺激，从而在很长的历史时期里不曾给城市化以应有的推动。

探查方法的一个交代

从现象上看，中国的城市化水平不算高。以最新公布的统计为例，我国城镇化率刚刚超过了50%，怎么衡量，也就是接近全球平均水准。考虑到我国的统计口径是“城镇人口”（而不是“城市人口”），再加上我们的城镇人口中有很大一部分是家庭尚在农村的“农民工”，说中国已达到的城市化程度低于全球平均水平，应该是成立的。

也许没什么好奇怪的。中国今天的经济总量固然雄踞全球第二，但人均收入的绝对水平就低了去了，也就排到全球第九十名之后的位置吧。人均收入不高，城市化率也不高，不是蛮合乎逻辑的吗？看那些高度城市化的国家，人均收入一般都很高，似乎也说明了人均收入水平与城市化率的因果关系。

要当心了，因为其中的逻辑可能被弄反了。为什么不是因为城市化率低，所以人均收入水平才低呢？如果像我们观察到的，城市的人均收入一般比较高，那么一个国家有更多的人口居于城市，其人均收入水平必定更高，难道不是照样顺理成章的吗？

是的，在上一篇城乡中国的评论里，我提出了一个理解城市化进程的基本“构造”——人口聚集带动更高程度的经济聚集，反过来又刺激更高的人口聚集。按此理解，“人口聚集带动更高的经济聚集”，是城市化的第一推力；“经济聚集刺激更高的人口聚集”，则是城市化的第二推力。两股推力交互作用，结果就是城市化率走高了再走高。

在上述构造中，已经包含了人均收入的因素。讲过的，何谓“经济聚集甚于人口聚集”，那无非就是人均收入因人口聚集而得到提高。一个农村小伙子，不在生于斯、长于斯的家乡待着，千里迢迢进城打

工，还不是因为城里的收入比较高。他进城挣到了较高的收入，再呼朋唤友，把家乡的亲戚、同学、邻居、朋友，一个又一个地带进城里，大家一起谋取较高的收入，这难道不就是我们可以观察到的城市化？

要注意，是乡下青年人首先移入人口密度较高的空间——城市是也——才得到较高收入的。这样看，城市化才是因，人均收入则是果。譬如今天中国的人均收入水平还不高，可以说就是因为中国的城市化率尚低的结果。

如果把动力机制撇开，我们更可以把城市化率与人均收入水平差不多看成是一回事。反正在统计上，城市化率高的人均收入不会低，反之亦然。既然几乎就是一回事，城市化率不过是人均收入状况在人口空间布局上的一种表达，那就不容许我们随便找出一个变量——譬如人均收入——就以为自己已经找到了理解城市化进程的因果关联。

关键在于，相关程度极高的两个现象，并不见得有什么因果关联。举一个例，“一唱雄鸡天下白”，是不少人读过的名句。我有时拿这句诗问同学：鸡叫是不是天亮的原因呢？从统计上查——至少在传统乡村的环境里——鸡叫与天亮当然高度相关，且总是鸡叫在先，天亮在后。但是，非要说是鸡把天叫亮的，那就不免过于武断。就算不识天体运行，民间智慧也教我们知道：“鸡叫天亮，鸡不叫天也亮。”

我的看法，任何可观察的现象，都不可能构成其他现象的原因。原因或事物的因果联系，唯一来自人的抽象与想象。离开了基于观察的思维活动，即使最潮的计算手段在手，把天下所有的变量都放进去算，就是天荒地老，我以为也得不出一个因果关联来。

这不是一个小问题，因为轻率地以为找到了事物的缘由，人们或许就放弃继续探查的努力。这里牵扯到了方法论，有必要向读者交代一下。本文认为比较妥当的方法，是观察加猜测。还拿上面那个例子

来说，我们先清清楚楚地观察到天亮，然后探查为什么天会亮。要回答此问题，我以为最有效的招数便是猜，即试着向一切可能的方向，猜测引起天亮的原因。

观察当然也可以给猜测以启迪。比如看到鸡先叫、天后亮，于是猜，鸡叫为因，天亮是果。不过到此为止，我们还并没有完成猜测，因为还没有猜出一套道理来。为什么鸡叫之后，天就亮了呢？鸡究竟怎样是把天叫亮的？总要讲出一番道理来吧。而天下“道理”，无论优劣，总是思维的产品——概念、命题、推理、逻辑等等，反正与现象再也无关，观察力再也帮不上忙，唯有靠立志理解现象的人开动思想机器，大胆地猜。

猜到了原因，也多少讲出一番道理，事情就算完了吗？还没有。因为再了不起的猜测也只是一个猜测，再精妙的道理也不过人脑可构造的无数道理中的一套道理而已。下一步，我们不妨把猜到的道理当作“假说”，拿来再检查、再推敲。到了这个层面，学问就深了，因为如何检查、如何推敲才合乎规格，讲究甚多，离开学术传统不容易无师自通。化繁就简，先易后难，起码也要用常识把猜到的因果联系掂量一番。人人说鸡叫天亮，可是偏有人见识过鸡瘟或禽流感，发现鸡没叫，但是天照样亮了。一个反例击败了流行假说，那就赶快另打主意，向其他可能的方向继续猜因果联系。

回到中国的城市化。五千年的悠久文明，城市化率至今不高是一个基本的事实。再仔细地看一看，刚过50%的城市化率还是近年城市化大大加速的结果。30年前，中国的城市化率不到19%。再往前推30年，中国城市化率不过10%上下。确定了现象真实无疑，若还有兴趣探究原因，我们就要猜、猜、猜。更要紧的是，即便猜到了令自己满意的答案，也还要继续推敲、辨识、查证，在“观察——猜测——查证”的来来回回中，去伪存真，去粗取精，逼近对现象的可靠理解。

大体上，我们就打算用这么一种方法，开始关于中国城市化问题的探查。基于可观察的人口聚集与经济聚集及其变化，本书将运用一个基本猜测：中国城市化进程历史性落后的原因，在于人口聚集受到抑制，难以对经济聚集做出积极反应。这个猜测包含以下有待探查的问题：当限制人口聚集与经济聚集的哪些关键条件被改变，中国的城市化进程才重新加速启动，并日益变得激越昂扬?

再三向读者交代，本文的“猜测”普通得很，不过是有待查证、有待探查的一个对作者而言比较便利的出发点。“猜测”绝不是理论，即使将来有幸经得起推敲、查验与辩驳，在作者看来，也不过是进一步观察与思考的一位未来的向导。

抑制城市成长的传统原因

理解中国城市化的进程，要借助某些关键的因果关联。在方法上，这就离不开一套思维游戏，比如“观现象、猜原因”。不过，因果关联也有多种多样的可能性，猜测要选方向。上文我们先排除了一种流行取向，即把人均收入水平看作城市化率高低的原因。那只不过看起来好像两个量，其实是一回事，谁也说明不了谁的。

余下再向哪个方向猜？还是费思量。传统时代中国城市化的程度不高，是不是农业文明的一个必然的空间表现呢？想想是蛮有道理的。农业活动的技术基础是光合作用，每一株作物的每一片叶子都要晒得到太阳，才有产出。这就决定了，农业文明追求的是土地的面积——“有土斯有财”。在广袤的土地上搞农业，人口唯有分散居住，才便于就近照料庄稼。是的，倘若不是因为安全与防卫的需要，传统农耕文明的居住模式可以是极其发散的。

不过，早有学者指出，中国山多地少、各地差异极大的生态经济环境，并不注定这个伟大的文明非要以农立国不可（例如《汉代农业》，许倬云，1980）。事实上，商业文明早就在中国萌芽。从本文关注的角度看，商业活动从一开始就提出了在空间上聚集的要求。我们不妨从集市开始——那可是最初级的市场——买家和卖家总是自然地聚到一起，仿佛非要凑热闹，才便于交易的达成。

问题是，仅仅为农业服务的集市，受制于交通条件，覆盖的人口范围不可能过大，本身聚集的程度也不可能太高。关于这一点，人类学家施坚雅（G. W. Skinner）做过出色的研究。这位早在1949~1950年就在四川做过田野调查的美国教授，发现传统的乡土中国是由市场

——而不是由村庄——组织起来的。在庞大的市场网络的最基层，往往是一个集市带动着周围15~20个村庄。

从集市向上发展，就会到达层级各不相同的中心市场。原来，交易活动也分层，并像产业活动一样会逐步升级！现在不难明白，这只不过反映了交易批量的增加、交易半径的延伸以及交易复杂程度的提高，所以需要集中更多的资本——人力的以及非人力的——参与其中，当然也因此需要更完备的保护。于是，高端中心市场多半设在有城郭拱卫之处，依城建市，城市应运而生。

当然，城还有其独立的来历。对版图辽阔的中央帝国而言，庞大的军事行政网络必定有空间上的表现。至少秦汉以降，“百代都行郡县制”——皇帝老子靠朝廷命官治理天下，布关设防、征收赋税、实施政令，当然要选地理网络的中心节点充当各级衙门的所在地，否则无从应付大一统帝国极其昂贵的治理成本。官、兵、民的聚集之地，商业服务供需两旺，因城而市的，所在多有。其中，最耀眼的当数历代京师之地，像咸阳、长安、杭州、北京，每一个都是最繁华大都会的一时之选。

这样，以市依城也罢，以城立市也罢，殊途并进，一起成就了中国层级制的城市体系。这里有什么共同的特点可以把握吗？我以为还是施坚雅的概述最为精炼：“从一个中心地上升到上一级中心地时，居民的户数就会增加，而从事农业生产的劳动力比重则下降。”（《中国农村的市场和社会结构》，中译本第10页）到了非农业人口聚集这样一个抽象层面，中国的城市与法国年鉴学派刻画下的欧洲市场与城镇体系，看起来也就没有什么很大的不同。

可惜，城市体系作为复杂商业的空间构造，说精巧极精巧，说脆弱又非常脆弱。譬如战乱对城市的摧残，总是甚于对乡村的破坏。很不幸，中国历史上外患内乱频仍，战争动乱的规模之大、持续时间之长、杀戮之残酷，历史上的欧洲怕是没得好比的。历史似乎不讲对

称，生产力聚集到城市不容易，破坏力以城市为目标却很自然。仅就此点而论，中国的城市文明即使达到过西方不曾有过的高度（想想马可·波罗由衷的赞叹），也一定屡遭毁灭性的破坏。令人不堪回首的历史记忆，甚至凝结为民间智慧，例如在刘心武的笔下就出现过以下字样："小乱进城，大乱下乡。"是啊，一次次的大乱总是先毁掉城市文明，既然身家性命在城里难保，还不如上山下乡吧。

和平时期城市发展的最大敌人，则是中央政权持久的抑商政策倾向。过去我总是读不明白，为什么历代中国皇权会一以贯之地敌视商业？有解释说，那是商业利润太高，难免令执政者担心农业生产的根基被瓦解。这是说，担心"无商不富"动摇了"无农不稳"。可是经济逻辑并不支持以上道理——商业暴富是因为商业活动的供不应求，唯有兴商才能降低其平均利润，而抑商反倒会永远维系商业暴利。历代那么些个圣贤与明君，为什么连这么个简单道理都不懂？

后来看了20世纪40年代末吴晗和其他多家的著述，才领悟到中央皇权真正担心的是富商与之争夺官僚的忠诚。农业大国的财政基础薄弱，"高薪养廉"很好说，真正做到就不容易了。低薪不养廉，官僚们公权私用的成本很低，一旦富商使钱买走他们的忠诚，即便"贵为天子"，还有什么意思吗？这样看，"抑商"所固的远不只是"农本"，而是大一统天下国家的政治国本。

代价就是城市抑制。因为讲到底，抑商即抑城。个中道理也简单：商业活动要聚集在大大小小的城市中才能展开，人口聚集推进经济聚集（即人均收入显著增加），反过来经济聚集再吸引人口聚集，城市化的发动机就安装上了。可是，抑商政策插进来一杠子，非要把商业利润人为地压下去，那么商业活动的人口聚集就带不来人均收入更高的结果。失去经济聚集的刺激，甚至经商还不如务农，人口的城市聚集怎么可能会有强大的动力？

加到一起，以农业为本的经济结构、抑商政策倾向以及频繁的战乱，一起抑制了现代化以前时代中国的城市成长。据史家估计，1843年在中国商业经济最发达的长江下游地区，约有7.4％的人口居住在2000人以上的城镇，比商品化程度较低的华北地区的4.2％高出了3个百分点以上。但是，1801年的英国，居住在5000人以上城镇的人口就达27.5％。这说明，早在工业革命之前，城市抑制就拉开了中国与西方国家发展的距离。

19世纪40年代以后的中国，主权动摇、被迫开放。以上海为代表的“五口通商”推进了城市化的进程，却又被一场场更大规模的战乱所抵消。正负影响算到一起，到中华人民共和国建国的时候，全国的城镇化率也就是区区的10％。新的问题是，在结束了战争、重建国家主权之后，再加上经济方面的强有力的国家工业化，中国是不是就具备了消除传统时代抑制城市成长的条件呢?

工业化超前、城市化滞后

工业化与城市化相辅相成。在理解上，这一点没有特别的困难。工业不同于传统农业，技术上不靠光合作用，不需要每部机器、每道生产工序都均匀地晒到太阳，所以可以在空间上集中，也需要通过聚集来节约基础设施的投资。此外，工业产能大幅度提高之后，产出有了革命性的增长，需要更发达的分配体系，一般也会刺激市场和商业中心的发展。

中国在很长的时期内，推进工业化的难度更大，因为长期以农立国，工业化的资本、技术、人才门槛太高，难以逾越。比较之下，城市却是老早就有了的。发展城市也没有什么名堂，似乎工业化之后，城市化自然就会加速。倘若工业没有长足的进步，“消费性的城市”再多，对经济也没有好处。由此，前辈学者皆重工业化。笔者一向尊敬的、2011年高龄辞世的张培刚教授，20世纪40年代在哈佛的成名之作就是《农业与工业化》。

中国的工业化历经艰难曲折，终于在全球搞出了名堂。比照之下，倒是原先普遍认为门槛不高的城市发展，成为落后于工业化的一条短腿。本节标题工业化超前、城市化滞后，讲的就是我国工业化与城市化不相匹配的现实，其中包含的经济逻辑，值得深入探查。

先简要交代一下，衡量工业化的水平，关键指标是“工业化率”，也就是工业增加值占经济总量的比例。城市化呢？当然是“城市化率”，即城市人口占全体人口的比例。这两个“率”，一个经济，一个人口，当然无从直接比较。不过，由于工业活动总要投射到人口的空间分布上，所以在经验上，以上两率又可以做统计上的比较。

让我们先从最新的数据看起。2012年国家统计局宣布我国城镇化率51.3％，那是2010年人口调查的结果。同年的工业化指数是多少呢？46.8％。这是说，2010年我国不但城镇人口超过农村人口，且城镇化率也超过了工业化率。这当然是了不起的成就。不过拿全球的情况来看，中国的工业化率相对于城市化率而言，还是偏高了不少。据世界银行的数据，2010年全球平均的城市化率为50.9％，而工业化率不过26.1％，而中国的两率的比值是1.09（即城市化率／工业化率＝51.3％／46.8％）。全球的平均比值是多少呢？1.95（50.9％／26.1%）。中国的工业化率相对全球平均水平高出了近一倍，统计口径的细节差异就不重要了。从大的图像看，中国工业化推进的城市化率的提升，远远不及全球平均水平。

与发达国家的区别就更为显著了。2010年，美国的城市化率／工业化率为4.1，即城市化率高达工业化率的4.1倍。同年同一比值，法国为4.11，英国为4.09，德国为2.64，日本为2.48，共同呈现出城市化率远远高于工业化率的特征。即便是“金砖五国”中的巴西、俄罗斯、南非和印度，城市化率除以工业化率的比值也分别达到3.22、1.97、1.38和1.15，都比中国的高。

不可小看这个比值。讲过的，工业化活动引起人口分布的改变，在空间上总有相应的表现。城市化率大大高于工业化率，描绘的是随着工业产出占总产出比重的提高，会有高得多的比重的人口居于城市。这幅图像背后，有规律在起作用吗?

让我援引道格拉斯·诺斯的一项研究成果。这位后来以制度变迁理论荣获诺贝尔经济学奖的教授，早年是研究美国经济史的。1988年他与一位合作者发现，在1970年美国的全部产出中，来自交易部门的贡献高达46%~55%，比一个世纪前的美国状况——交易部门贡献了26%的总产出——整整提升了约一倍。这与经验的观察很一致，就是与“发展中的美国”相比，发达后的美国有更多的人力资源从直接生产部门转

移到“交易部门”工作。后者通常聚集于城市，所以城市化率比工业化率有更快的提升。

研读这项发现的时候，我问过一个问题：如果交易部门不是比工业生产部门更发达，美国还能拥有世界第一强大的工业生产能力吗？答案是否定的。没有更发达的交易部门，工业品无从在市场上实现转手，很快遭遇产能过剩，那就再也谈不到继续发展了。毕竟，工业生产流水线的技术进步可以很快，产出的规模也可以迅速翻番再翻番，可是，打通市场的技术进步一般就没有那么快了。简言之，是无数的“推销员之死”，才成就了现代工业革命。

受此认识的提点，我对交易部门相对更快的增长，多少有了点敏感性。1996年回国，下车伊始的当晚，我就前往济南看一家洗衣机厂，对这家当时生产规模不大的制造业公司要向几十个城市派出庞大的销售、服务和修理团队，印象极为深刻。1998年有机会访问TCL，李东生的副总介绍他们遍布全国的营销人员总数远比车间工人多得多时，我就不觉得那么吃惊了。交易部门的加速扩张，是工业化进步的可靠征兆。

可是，就整体而言，中国还是上述经济规律的一个反例！不是吗？作为当今全球总量第二大的经济体，2010年中国工业增加值总量为18.8万亿元人民币（约合2.78万亿美元），占据全球工业总量中的最高份额，也说明“世界工厂”名副其实。可是，若论工业化推动交易部门的更快增长，以及其空间投影——城市化率更显著的上升——中国却不但敌不过美欧日本，甚至在金砖诸国中也甘居下游。这里冒出来一个谜：工业化推动城市化率更快增长这个规律，为什么在中国的经验里失灵？

我的看法，谜底在于开放与全球化。读者都知道，今天的中国工业为全球市场供货。但是，中国制造的工业品之所以大步流星地走向世界，很大程度上是借助了“世界城市体系”的帮助。离开了香港、新

加坡、首尔、东京、法兰克福、汉堡、洛杉矶、旧金山、芝加哥、纽约、伦敦等世界城市的商务、物流、技术和融资等多方面的服务，中国制造要坐上天下出口的第一把交椅，应该没有那么容易。

看来，内地企业的“借船出海”，首先是“借城出海”。世界上当然没有白借这回事，服务费总是要付的，学费也不能不交。来来往往之间，中国制造刺激了境外交易部门的繁荣，推动了相关经济体的城市化更上层楼。我们要明白，今天发达国家的城市，服务的可不仅仅是他们本国的实体部门，这些声名远播的世界城市中心，也为中国制造提供服务，并在服务扩展中成长。

这就在某种程度上，替代了中国内地交易部门的更快增长。投影到空间表现上，中国的城市化率就没有表现出相对于工业化率的更快提升。虽然自己和自己比，近年内地的城市化率已经有了很大的提高，甚至有人认为已经偏快了。可是拿全球的情况作为参照，迄今为止，我们还是可以在中国现状中看到“工业化超前、城市化滞后”的现象。本节要说的是，经济规律未被违反，只不过是开放与全球化不再让它显示在单一国家的账面上。

城市化滞后拖累经济转型

出口导向驱动的高速经济增长，遮蔽了中国经济的一条软肋，那就是城市化滞后。大量中国制造品源源不断地外销全球市场，其实是利用了现成的境外商贸、物流以及金融等方方面面的服务，也就是借现成的境外城市达成了中国制造的出海。一路顺风顺水走下来，中国作为世界工厂，经由世界城市向世界市场外销产品，十分顺理成章。

冲击才显露出掩盖在成就下的薄弱环节。2008年全球金融危机波及中国，使以往每年20%~30%正增长的出口，骤然降为20%以上的负增长。东部沿海出口主导的中国经济增长引擎，突然失速。那年10月间我先后在沿海一些工业区里打转，看到上下班人潮依旧汹涌，但订单大幅度下降的情况却普遍出现了。年底，农业部门发布的一项调查说，出现了2000万农民工的回乡潮，为1962年以来所仅见。

形势当然严峻。须知中国的出口在最兴旺的年份，几乎相当于国民生产总值的40%。外部冲击一到，中国的出口增长率里外里下跌了50%，倘若找不到另外一驾马车顶替一下，经济增长断然难以持续。

这就逼出了一个新动向：当庞大的出口工业能力遭遇外需疲软时，一些外向型厂家率先向内转型，希冀通过开拓内需市场来摆脱困境。从道理上看，向内转具备可行性，因为外需走弱明显改变了中国产品在内、外市场上的相对价格，“看不见的手”终究会牵着厂家之手向国内市场的方向走。虽然购买力的绝对水平还是外高内低，但这些年国内消费市场扩容也不小，加上人民币兑美元的真实汇率不可阻挡地升值，风助火势，“中国制造”部分转内，应该大有可为吧？

恰恰是2008年10月的温州之行，教我懂得中国制造转内绝不容易。那次访问的由头，是温州市请到2004年的诺贝尔经济学奖得主爱德华·普雷斯科特，要他为温州产业界指点全球危机的迷津。不知出于什么考虑，主办方还点上了我作陪。我自己是刚看了东莞的几家工厂，很乐意利用这个机会再看看温州。于是，在论坛开始的前两天我先行到达，请当地朋友安排看几家温州制造企业。

转来转去，就转出了名堂。印象最深的，是红蜻蜓的老总钱金波在他的办公室里给我上的那一课。记得刚坐下来，钱总就报了一个数：今年销量下降了15%，这是从来没有过的。我问：行业怎么样？他说降得更凶，怕30%还不止。也是因为外销收缩吗？是的。怎么会呢？温州总不像东莞那么依赖外销吧？

听到我的问题外行，钱金波决定从头细说。温州鞋业原本是内向为主的，大约六七年前开始大规模转出口。当时的情形是国际大公司拿着大订单来，看上哪家，全部生产线都要了，条件就是为外需贴牌生产。那时，国内鞋的市场竞争激烈，杀价无情，还要跨地域管理庞大的营销网络，遇到经济景气波动，收货款都难。比较之下，外销订货数目巨大，回款的信用好，特别是交易简便，签了合同、发个传真就可以做生意。别看国际订单压价狠，毛利率低，可是走货量大，麻烦很少。权衡利害，大批温州制鞋企业转为外向。传统的温州商业模式，即“做市场、带工厂”，也一路转为“接单工业”。老板倒是再也不用那么辛苦了，特别是不用为国内商路上那层层叠叠的麻烦劳神了。

红蜻蜓算一个另类。2003年，一家国际连锁巨头公司要红蜻蜓接单。钱金波在谈判中才算明白了接单模式的利与弊。这位楠溪江边的农家弟子，认定还是要创自己的牌子，所以看到了“舒舒服服贴牌”中隐含的代价。他认定，红蜻蜓遍布全国城镇的1000家自营门店和3000家加盟店，才是自己真正的核心竞争力。尤其是看到业内那么多厂家

亦步亦趋转接单，他把心一横，不但谢绝了超大订单，而且把当时已占公司30%产出的贴牌生产，也转为通过自己的渠道销售。

这就是红蜻蜓在2008年的冲击当中，受伤程度低于行业平均水平的原因。“好歹我们还可以通过自己的销售网灵敏地知道市场动向，可以及时调整。”接单工业就不同了，一旦国际市场需求减缩，没了订单，“就像电灯突然拉掉，屋子里马上漆黑一团，谁也摸不着门”。

难道不可以再转型回来吗？无非是重操旧业，再把国内的销售渠道建起来就是了。可是，钱总对此不乐观。“那次从内转外，是从难转易；此次由易转难，不可同日而语。”更要命的是，“那时我们鞋业老板的平均年龄也就是30来岁、40来岁，现在40多岁、50多岁的，打拼不动了”。

是的，温州工业珠三角的制造业也一样原本就是做内需起家。举凡纽扣、像章、眼镜、鞋饰、低压电器、小家电，这些当年赫赫有名的温州小商品，我们想不出有哪样不是冲着国内消费者生产的。温州人的本事是做市场，十万经销员打天下，进而承包商业柜台，然后搞起遍布神州的经销系统，终于带出闻名天下的温州制造业。历史的轨迹很清晰，离开了开拓国内市场的经销能力，温州人的创业之梦“白天当老板，晚上睡地板”怕是圆不成的。

20世纪90年代以降，特别是中国加入世贸之后，温州货走向更远的市场。草创的本地公司边干边学，把产品越做越好，达到国际市场可接受的标准。另外很重要的宏观环境因素，是1994年中国主动大幅贬低人民币兑美元的汇率，国内工业的成本优势得以发挥，与国际市场打成一片，“中国制造”更开放地涌入世界市场。

恰恰在那一波转型当中，长三角、珠三角的制造业普遍发生了一种“流程性”的转变。原本的“以商带工”，逐渐演变成专业程度极高的“接单制造”。要明白，接单工业绝不是不要创意、设计、融资、分

销、物流以及售后服务。哪一个环节也少不了，只是无须“中国制造”亲力亲为。所有那些环节，很多甩在了境外，由发单的跨国公司去完成。用进废退之间，中国制造转成了世界工厂，或者更准确地描述就是成为世界的车间。中国制造借了世界商业和服务业，借了世界城市，然后大踏步地走向世界市场。

这也是2009年以后,虽然“转变经济发展方式”、“扩大内需”以及“刺激消费”等口号不断升温，但最后中国经济主要还是靠政府主导的高投资，才抵御了全球危机对中国增长的影响。说白了，在现实条件下能够替代外需这匹大马的，只是投资，而不是消费驱动的内需。

钱金波教我懂得了选一个新的角度看全球金融危机对中国的影响。已在相当程度上“接单化”了的中国制造，要转向开拓内需市场，非借国内商业与服务业的跳板不可。反映到空间布局上，这块跳板就是城市。问题是，“世界工厂”的多年繁荣，并没有为中国备下一个消化得了超前工业化成就的国内城市。整体看去，中国城市化的小马，拉不动工业化的大车。这是经济转型绕不开的一道坎。

重工轻城，由来已久

城市化相对于工业化发展的滞后，在中国并不是一个新现象。比较而言，愈是早先的经济增长，工业化超前、城市化滞后的特征就愈显著。这说明，重视工业而轻视城市的倾向，由来已久。

先看10年前。根据统计年鉴，2000年中国的城市化率为36.2%，工业化率为50.9％。这就是说，那时候城市化率与工业化率之间的比值还不到1，仅为0.71（＝36.2％/50.9％）。再往前看20年，1980年我国城市化率与工业化率的比值干脆不到0.5，仅为0.44（＝19.4％/43.9％）。

关注这个经济现象，说起来也为时不短。记得最早是1985年春天，地点就在中国农村发展问题研究组当时所在的西直门内草场街22号，“老八队”讨论农村发展与国民经济时，大家七嘴八舌的议论中抓住过这个命题。顺便交代一句，成立于1980年的农发组，于1984年莫干山会议后一分为二，大部分研究人员转到国家体改委下属研究所，剩下八个成员继续留在杜润生领导的农口做研究，昵称“老八队”。记忆中是一间不大的客厅，阳光透窗而入，陈锡文、罗小朋、白南生、杜鹰、高小蒙、邓英淘、高山围成一圈散坐，我受差遣拿了支粉笔在小黑板上做记录。那一节的题目是“国民经济的特征”，应该是小朋或淘淘先提出来的，大家吵了几句后认为算得上一条，我就记下“工超前、城滞后”六个字。

搞农村调查研究的，为什么要扯上国民经济？原来1984年出现了全国范围的“农产品卖难”——农民增产的粮食、棉花，交售时遇到国家仓储不足的严重困难，到处排队，引发农民抱怨。直接缘由，当然是包产到户惹的“祸”，因为激励机制的变革，农民多种多得，生产积

极性与大锅饭时代不可同日而语。1979~1984年农业总产值年均增长近9％，其中种植业年均增长6.61％，粮食年均增长340亿斤，棉花1300万担，都是多少年没有过的。

似乎不难明白，是农业生产的超常规增长，才显出国家收购农产品的“胃口”不够大，所以引发卖粮难、卖棉难。可是一路跟踪农村的改革与发展，农发组对形势的研判多看了一个层面，即农产品的需求遇到了一个结构性障碍。简单讲，在“十亿人口、八亿农民”的中国，一旦农民放开手脚积极增产粮棉两亿，城里人根本不可能消费得了。因此，问题不单单是国家粮仓的尺寸不足，而且是给定城乡隔绝的现状，我国农产品的市场需求相对不足，背后的原因是城乡比例失调，城市经济的容量严重不足。

麻烦来了。改革以来我国农业的超常增长，曾经是国民经济高速增长的基础。当时分解，1979~1984年我国社会总产值年均9％的增长，大头来自农民新增消费与新增投资（主要是农村住宅）的贡献（约占62％）。如果市场需求把初级农产品一马当先的增长拉下来，国民经济继续增长的引擎何在？新的机会与挑战究竟是什么？

这就是当时“老八队”一起讨论国民经济的背景。实在怀念那时研究问题的氛围。都是多年下乡又进城读了大学的年轻人，个个具有鲜明个性，却又被卷入同一座思考现实中国实际问题的“熔炉”（邓英淘语）。争论起问题来，谁也不买谁的账，可就是不伤和气。大家面对真问题，感兴趣的只是现象与现象背后的道理。杜老的领导方式是百无禁忌，放手让小子们观察、思考、提问、分析与建言，从来没有命题作文这回事。也没有谁会争职称和发表的署名，更不讲官话与套话。一晃27年过去，当年围坐一圈的八个老友，先后去世了三位，实在叫人感慨万千！

那记在黑板上的“工超前、城滞后”，写进研究报告的文字如下：“迄今我国仍有80％的人口滞留农业与农村，说明我国以往的高速

工业化是在城乡隔离的条件下进行的。工业化在城市高速推进，而众多的农村人口则同小部分国民收入组合在一起，保持着一种很低的分工水平和经济社会发展的水平。工业净产值的高比例同农业‘就业’的高比例，十分罕见地长期并存。”这是对经济结构的特征描述。未来可能是个什么样子？“1979~1984年国民经济增长格局的终结，同时就是根本改变原有城乡经济关系的开始。”还有战略与政策建议：“在新成长阶段，很难仅仅以小集镇（农民离土不离乡）战略来解决城市化问题。我国的结构变革绝不可能在目前城乡分隔的基础上完成。”“打破城乡隔绝既需要从改革由‘城市人口’组成的城市体制来推进，也需要兴建、扩建一批主要由‘农村人口’组成的新城市。”

这篇研究报告，后来署名“中国农村发展问题研究组”，以“国民经济新成长阶段与农村发展”为题，全文刊登在《经济研究》上。我们可没有想过公开发表，更没有想过能在全国经济学最权威的学术刊物上发表。最出乎意料的是，这篇两万字的长文不是投稿，而是时任执行主编的唐宗焜先生看到了我们的草稿，主动要责任编辑乔桐封联系作者们并给以精心的编辑——好年代遇到的好人实在是很多。

我自己参加此项研究的收获，是从此关注城市化与工业化的关联。前提的前提，是认识到“工业化超前、城市化滞后”既不自然，也不正常。后来隔几年我就看看城市化率的变动，也看看工业化率的变动，并把两率之间的数值描出一条曲线来看趋势。总体来说，改革开放以后，我国重工轻城的扭曲状态不断得到改善，尽管城市化率与工业化率之比，到2010年的最高值（1.09）仍然还低于世界平均水平，低于其他金砖国的水平，并远远低于发达国的水平。

是“重视工业、轻视城市”使然吗？不好说。那顶多是从行为的结果推测动机罢了。不难理解中国人对工业的普遍重视，那是从近代洋务运动就开始了的共识。毕竟“船坚炮利”的教训，国人皆不会忘记。后来毛泽东所言“落后就要挨打”，大体上也包含“工业落后必定挨

打”的意思。整体而言，中国人的“重工”倾向，不是从民生消费或生产率出发，而是从国家主权、国防、国际环境的角度加以衡量的结果。

当然，中国的经济思想、战略与政策，一般也“重农”。不过我的感受，那也是为“重工”服务的。没有农业和农产品的支持，工业想快也快不起来。真想重视工业特别是重工业吗？那就非重视农业不可。这是《论十大关系》的点睛之笔，也证明“重工”才是真正的重心所在。

比较费解的是为什么要“轻视城市”？工业不靠光合作用，总要讲聚集，达到一定的密度就是城市，所以工业与城市分不开，一般也不容易对立起来。我没有看到有明确阻遏中国城镇发展的论述、文件和言论。找不到“轻视城市”的动机，却收到了轻城之效果，何以如此，下文再谈吧。

城市偏向导致城市化滞后

说来不易相信，长期以来我国工业化超前、城市化滞后，居然与一套“城市偏向”的观念、制度与政策有关。真可谓“不是冤家不聚头”：原来重工轻城并不是“轻视城市”的产物，恰恰相反，是“维护城市”的偏向主导了体制与政策，才强力阻挠了人们择城而入、择地而居的自发倾向。

容我从较远的地方说起。1991年我到加州大学洛杉矶分校后，选过一门讲英国人口的课程。老师是剑桥来的斯科菲尔德（R. S. Schofield）教授，曾多年主持颇有声望的“历史人口小组”的工作，利用散见于英国各地教区的洗礼、婚礼、葬礼登记资料，还原了工业革命前几百年的英国经济社会人口变迁。就在那门课上，我才知晓早在出国前就自以为耳熟能详的城市化，从观察到概念的形成别有一番来历。

最早是人口统计方面的发现。例如17世纪的人口统计学先驱约翰·格朗特（John Graunt）（1620~1674），在分析当时伦敦的洗礼与殡葬数据时，发现本地的殡葬数远远大于本地出生的人数。他估算，从乡村和小城镇到伦敦的净迁入人口，平均每年高达6 000人。作为交叉检验，他又分析靠近南安普顿一个小镇的数据，发现90年间这个小镇共增加了1 059人，其中300人留在原地，400人移民美洲，300~400人迁入伦敦。这就是说，伦敦城从一开始就是人口迁徙的产物。更一般地说，城市是城市化的结果——居民从聚集程度很低的乡村流动到密度较高的城市。

是城市的热闹与收入机会等等把人口“拉”上了城市化之路吗？至少开头不是。不少乡村人口是被“赶”出来的。哪些人呢？那些没有机

会继承家庭农地或手工作坊的年轻人。儿子也无权平分家产吗？是的。原来那里的传统，家产是家长的财产，要按家长的意愿交给后代继承。没有老子的意愿表达即遗嘱，儿子无权染指家产。从收集到的遗嘱看，多数给了长子，但也不是铁定的长子继承制，因为传给女儿、亲戚、家仆甚至外人的，也都有。比较可靠的准则只有一条，就是家产按家长意愿传给后代。

无权继承农庄的，只好走人。人群中天然牢不可破的血缘、地缘关系网，就这样被无情地撕开了一道口子。从这里跑出来的，注定是姥姥不疼、舅舅不爱之辈，同是天涯沦落人，谁与谁也没个宗法纽带，只好发展陌生人之间的平等契约，合作起来讨生活。后来所说的“自由民”、“市民”或“市民社会”，就是这样来的；以市立城、作为自治体的“城市”，也是这样来的。

与行政中心或军事重镇之“城”不同，“城市”在很长时间里可不是锦上添花的繁华之地。也是这位老师在课上讲到的，包括伦敦城在内的诸多英国城市，多少年来的人口死亡率要远高于乡村地区，预期寿命则远低于乡村地区。原因简单，密度达到临界点就要基础设施建设的跟进，但早期多数自治城市满足不了，建筑通风、道路、上下水管道、防火等等，一律乏善可陈。新鲜食物的供应，当然更谈不到。简言之，生活质量城不如乡，这似乎是英国早期城市化的常态。那里的上流社会推崇田园生活，是不是也由此而来？《英国女王》说伊丽莎白得空就下乡，《凯恩斯传》说这位经济学的天之骄子隔三差五去伦敦郊外休闲，怕都是在那个时代城乡差距过大下趋利避害的行为吧。

人们为什么还要在如此糟糕的城市里凑合着过？农庄之不容和不留是推力，向城镇聚集、需求集中刺激出来的分工细化，无意中创造更多的收入，就是拉力了。费雪讲得好，收入是经济活动的出发点和落脚点，也是经济学的第一个字母和最后一个字母。既然都没有继承到土地，谋生当然以创造新的收入为要。人口聚集带来经济聚集，经

济聚集又吸引更多的人口聚集——“城市的能耐”终于开始发力，这是我在本专栏以前的文章里讲过的。

把以上讨论抽象出来，最重要的法则是一条：社会总要承认——至少不禁止——人口在空间移动、聚集的权利，才有城市化，才有城市。其实，城市化的“推力”和“拉力”都是动力，重要的是城市化的动力要大于禁止人们择城而入、择地而居的阻力。很明白，恰好17世纪英国的习俗和法律不禁止人们从农村移入城镇，否则根本不会有“1800年英国城市化率达到25％”这回事。

深究下去，自由移民的权利常常在无足轻重的时候才容易被承认。不是吗？中世纪西欧的经济、财富、高品质生活的重点不在城市，而在乡村庄园。相比之下，“城市”反倒成为“没法子之人”的一个去处。所以打从一开始，很多“城镇”差不多就是“贫民窟”的同义词，又脏又乱又差的，绝不是世袭特权家庭的安身立命之处。也正因为如此，城市才与普通人的自由相连。至于日后的城市成为文明和财富极其耀眼的中心，那应该不是谋划的产物，而是自发的自由经济活动的意外结晶。

容忍向城市流动的自由，在中国遇到一个困难，那就是早在工业化之前，国家权力、财富和文明便集中于城市。说起来，农业文明并不需要空间上的高度集中，可是据一些学者之见，大规模的治水事业和面向骑兵的国防，离不开中央集权的国家机器。大一统中国应运而生，而国家运转的重心早就集结于城市。

远的不提，现代史上的“农村包围城市”，并不是说中国的城市不重要，而是很重要、太重要，只无奈敌强我弱，不可能在几个中心城市“一声炮响”就取得革命胜利，才下决心迂回曲折，先在农村搞几十年根据地，直到具备了实力，才把战略重点转向城市。电影《开国大典》里的进城前夜，毛泽东豪情万丈地说这是进城赶考，可见早知道城市重要。

城市被看明白绝非无足轻重之地，搞建设的时候开放自由流入就不容易。就当下讨论中国城市化滞后而言，不少意见指向一个关键的制度变量，即公民有没有宪法保障的“迁徙自由权”。据查，1954年我国第一部宪法是规定了公民的自由迁徙权的。后来此项宪法权利被删，且再也没有写回来。不少人大代表、专家和公众意见领袖，因此主张“迁徙自由权”重新入宪，以此指导、规范相应的法律和政策。

研读了有关材料，得到三点印象。一是1954年宪法写入迁徙自由权时，本身就不那么顺畅；二是宪法写入迁徙自由权之后，实际执行中很快打了折扣；三是1975年“文革”高潮从宪法里拿下了迁徙自由，后来再要求重新写入，困难重重。

这段公案，对理解中国城市化问题大有意义。我的解读，恰恰是对城市地位的看重和偏爱，才引致观念、制度和政策限制人们择城而入、择地而居的自由。

第二部分 自由乃城市之基

录以备考的迁徙自由

传统中国之城，凡比较知名的，差不多都起于行政中心和军事重镇。纯粹以自由市场立城者，有是有的，不过顶多也就是些小集镇。围起个城墙来的去处，没有不是官家主导的。那里当然也有市井生活，不过照例处于“为辅的”地位罢了。

这些特质，与我在斯科菲尔德教授课上听到的英国早期城市，实在大相径庭。近代帝制崩塌、战乱动荡把中国闹得“国将不国”，城市的地位当然也大变。不过从一般阅读得到的印象，中国的城市还是财产与权力的庇护之地。例如湖南农民运动席卷三湘之时，据青年毛泽东的考察，“重要的土豪劣绅……几乎都跑光了”，“他们中间，头等的跑到上海，次等的跑到汉口，三等的跑到长沙，四等的跑到县城”。此外还有天津的租界，无论末代皇帝、军阀、达官贵人，谁倒了霉都可以进去躲一阵的，包容得很。

即使对于中国的革命者而言，城市也是个好地方。孙中山策动的那些军事行动，离开了香港、广州这样鱼龙混杂的城市生态，不好想象。中共一大选了上海石库门为会议地点，偶然之中也有绝非偶然的因素。至于后来的“农村包围城市”，并不是城市不重要，而是太重要，只是一时敌强我弱拿不下来，非迂回夺取不可。

城市的实际分量很重，又被方方面面看得更重。这样的地方，可以允许自由进出的吗？从这个角度想，从1912年的《中华民国临时约法》、1941年颁布的《陕甘宁边区施政纲领》、到1954年的第一部《中华人民共和国宪法》，一以贯之地把“迁徙自由”列为公民的一项基本权利，还真的殊为不易。我的看法，与其说这来自传统与牢靠的社会共识，还不如说是那个时代“与国际接轨”的产物吧。

据亲历者回忆，1954年第一部宪法关于迁徙自由权的规定，来得极不容易。这位回忆者是董成美教授，时任中华人民共和国宪法起草委员会编辑组总编辑。董先生毕业于北京大学政治系，后到人民大学法律系任教，1951年后调任国务院和全国人大机关工作。他在2003年12月接受的一次采访中讲道："毛主席在宪法起草中是不同意规定迁徙自由的，他认为人不能想到哪儿就到哪儿，得有制度；城里人就是城里人，乡下人就是乡下人，不能随便来回移动。"

这段石破天惊的文字，收在《1954年宪法与新中国宪政》（湖南人民出版社。附录7，"关于制定1954年宪法若干历史情况的回忆——董成美教授访谈录"）。那本书的编著者是人民大学法学院韩大元教授，一位知名的宪法学家。我看过关于他的报道，印象深的是为了收集第一部宪法的资料，韩教授带着他的学生从按规定不允许复印的档案馆里一个字一个字抄回了宪法起草委员会7次讨论的纪要。我很自然地相信，以如此态度治学的，编书一定认真。

可是对毛主席不赞成迁徙自由的回忆，网上也有质疑声。一是孤证，因为没有其他人的旁证说明此说为真。二是董先生于2008年辞世，死无对证。孤证说有点道理，因为我也想看看还有没有类似的回忆或更直接的记载，表明毛主席确实反对迁徙自由权入宪。找来找去，没有发现。

只是在同一篇采访中，董成美先生还说了一句："但是后来宪法仍做了规定（指迁徙自由权），没有听毛主席的，我们大都认为规定迁徙自由是有必要的。"关于这一点，即某些毛主席不赞成的条款最后还是被写入1954年宪法，却还有类似的例证。如《建国以来毛泽东文稿》保留的对1954年宪法起草过程的16条批语，其中第一条批语是"不写为好"，针对的是"中华人民共和国公民有言论、出版、集会、结社、游行、示威和信仰宗教自由的权利"，毛泽东在"游行、示威"旁画了两条竖线，打一问号，并在上方写了这条批语。但是，最后的宪法

文本并没有采纳毛泽东的意见。对此，韩大元的评论是，“在宪法制定过程中，毛泽东的工作作风是民主的”。

董成美关于迁徙自由权的回忆，倒是没有讲得很清楚，毛主席的反对意见究竟是在什么场合说的，究竟是一种深思熟虑的不同意，还是对迁徙自由的一般性议论而已。反正我自己读后的第一反应，是觉得毛主席他老人家自己也是农民之子，也是不可抗拒的由乡入城历史潮流里的一分子，怎么就对人们在城乡之间的“来回移动”抱有那么大的反感呢?

其实，不赞成把迁徙自由写入宪法的，还有毛主席的秘书、时任宪法草委副秘书长的田家英。蔡定剑在他的《宪法精解》（法律出版社2010年版）中提到：“在讨论时，有人问田家英为什么没有写迁徙自由。他解释说，主要原因还不是怕农民进城，也不是怕建设时搬迁不了的问题。原条文规定了居住自由，可以包括迁徙自由，居住自由比迁徙自由更广泛。比如一个人有多处居所，今天在这里住，明天在那里住，这并非迁徙。”最后是邓小平一锤定音：“写上‘迁徙’，少费唇舌。”

公民的居住和迁徙自由权最后还是写进了1954年宪法。1954~1956年是我国历史上户口迁移最频繁的时期，全国迁移人数达7700万，包括大量农民进入城镇居住并被企业招工（见《当代中国研究》2007年第4期）。可是，很快也遇到新问题。有人检索法律文档，发现从1955年6月到1957年12月，政府先后就“建立经常户口登记制度”、“防止农民盲目流入城市”、“制止农村人口外流”等问题发布了7份政策文件，实际上限制农民进城。1958年1月9日，全国人大常委会通过了《中华人民共和国户口登记条例》，规定：“公民由农村迁往城市，必须持有城市劳动部门的录用证明、学校的录取证明，或者城市户口登记机关的准予迁入证明，向常住户口登记机关申请办理迁出手续。”（《建国以来重要文献选编》第11册，中央文献出版社1994年版，第18页）从

此，多了一个中文词汇——“盲流”。由于防止、制止、禁止的重点是农民进城，所以这一称号多半用来称呼在城里被看见的农民。

1975年在“文革”的高潮里修宪，迁徙自由权被正式拿下。其实，早在1961年国家动员2000万城里人回乡之后，城乡壁垒就已经高高筑起。“文革”后又来一场“我们也有两只手，不在城里吃闲饭”的运动，外加2000万知青和干部再次出城入乡，在实际生活里早没了影的迁徙自由，被从宪法文本上删除，谁也不觉得不正常。

历史转了一大圈。再回头看，即使毛主席本人在起草1954年宪法时没有表示过反对意见，那种“认为人不能想到哪儿就到哪儿，得有制度；城里人就是城里人，乡下人就是乡下人，不能随便来回移动”的观念，在上层建筑里还是相当的有市场。是不是可以这样看，与其把1954年迁徙自由入宪看成“正常的”、“成熟的”状态，把后来该权利出宪看作是对神圣宪法准则的违背，还不如说公民在城乡之间的迁徙自由还远没有被视为与生命一体的抽象权利。它只能服从“种种不同的实际”，在某种情况下可以存在，在另外一种情况下则轻易被限制直至废除。

迁徙自由权重新入宪，怕要另选一条路，即先从实际情况允许广泛地重现该项自由、再经由观念上的更新与抽象达成。

限制迁徙自由的理由

上文发送给编辑之后，又阅读到一些有关迁徙自由的资料。急于告知读者的是，早在宣告“公民拥有居住和迁徙自由”的1954年宪法发布之前，限制迁徙自由的政策和做法就已经出台了。所以，上文要修订：不是1954年之后“遇到了新问题”，而是早在第一部宪法颁布之前，政府就着手限制迁徙自由。

先看中央人民政府内务部社会司于1950年11月26日发表于《人民日报》的一篇文告——“应劝阻农民盲目向城市流动”（收入于建嵘主编的《中国农民问题研究资料汇编》，第二卷下册）。该文列举了当时农民进城找工作的现象后，指出“必须大力说服农民，以克服农民盲目向城市流动的情绪”。至于必须劝阻农民进城的理由，文告点到“浪费国家许多钱财，影响社会秩序，而且给各地人民政府增加了许多不必要的困难”；同时，“对于农民来说也很不利，因为他们盲目跑到城市，一时找不到工作，便只好卖掉衣服被褥等物，走上流浪的道路”。全文最可圈可点之处，是下面这句话：“目前的劳动就业主要是解决失业问题，而农村的剩余劳动力并不是失业者，他们有地种，有饭吃。”

两年多后，1954年宪法尚没有诞生，政务院于1953年4月17日发布“关于劝止农民盲目流入城市的指示”，提出“由于城市建设尚在开始，劳动力需用有限，农民盲目入城的结果，在城市，使失业人口增加，造成处理上的困难；在农村，则又因劳动力的减少，使春耕播种大受影响，造成农业生产上的损失”。解决的办法，就是不但要“劝”，而且要“止”，包括“不得开给介绍信”、“动员还乡”、“不得擅自到乡村招收工人”等。

又过了不到一年，内务部、劳动部于1954年3月12日发布《关于继续贯彻劝止农民盲目流入城市的指示》。查对了一下，1954年宪法通过的日期是同年9月20日，所以此指示早于宪法半年，内容无非是过往的政策还是没有解决问题，所以必须进一步“劝止”。

这样看，在公民迁徙自由权正式入宪之前，农民进城的权利在新中国的实际生活中已经受到了限制。问题是，1954年宪法写入了迁徙自由权，是不是就此清理、审查、停止与宪法原则相违背的规定与政策呢？没有。因为上文讲到的从1955年6月到1957年12月，政府先后就“经常建立户口登记制度”、“防止农民盲目流入城市”、“制止农村人口外流”等问题发布的7份政策文件，一以贯之地限制农民进城。

其中，“盲流”的称号一直沿用，政策取向没有改变，唯一变化的是从劝止、预防到制止和紧急制止，政策越来越严。

宪法上白纸黑字写有“迁徙自由”，但实际执行的却是限制农民进城的一整套政策。如此并行不悖，难受不难受？不难受，特别是在我们的上层建筑里看不到有什么好难受的。这是一个直到今天也还值得注意的现象：讲归讲，做归做，谁也不难受。问题是，在这样的氛围里，即便迁徙自由权重新入宪，对实际生活究竟有多大的意义？

关心这一点，与研究制度对人行为影响的学术传统有些干系。至少从道格拉斯·诺斯之后，就不能无视人们的“认知”——也就是我们习惯用的“观念”——在制度变迁中的重要作用。流行之见，“利益”和“观念”可以并列为影响制度变迁的力量。可是所谓的“利益”，难道真的可以摆脱“观念”的纠缠吗？

以怎样看待自由迁徙、农民进城为例，所有关于“实际情况”的分析，以及有关利弊得失的“计算”，没有一处离得开人们的观念与看法。比如上文提到的，农民进城“浪费国家许多钱财，影响社会秩序，而且给各地人民政府增加了许多不必要的困难”云云。这里面的每一

点，都离不开人们的观念。“浪费国家许多钱财”，是指什么呢？是政府补贴农民进城吗？如果仅仅只补贴流动者，当然对不流动者不公，所以不该发放特别补贴——事实上也没有这回事。那是指政府为此而增加了行政经费吗？这又要运用观念进行运算了：政府本来就有履行公务的责任，公民行使宪法规定的权利，当然要发生相应的公共服务成本，否则要公共财政何用？至于是不是“影响公共秩序”，更是端看我们如何定义社会秩序——允许流动的社会是一种秩序，不准流动的是另外一种——那就与流行的观念息息相关了。

再看“对于农民来说也很不利，因为他们盲目跑到城市，一时找不到工作，便只好卖掉衣服被褥等物，走上流浪的道路”，那就更有意思了。首先对农民究竟是不是有利，有权下判断的不是农民自己，而是“比农民还关心农民”的别人。此种观念源远流长，到今天依然振振有词的，人数还是多得惊人。换一种看法，身无隔夜粮的“盲流”，其实最缺乏“盲目流动”的经济条件，他们非很快找到工作才有饭吃。“一时找不到工作，便只好卖掉衣服被褥等物，走上流浪的道路”，有没有呢？应该是有的。但是这里也需要辨析：那时期年度流动的农民以千万计，究竟有多少因为一时找不到工作而流浪，多少是找到了工作、挣得了更高收入而改善了生活的？为免除极小部分因流动受损的农民利益，不惜限制、禁止流动，从而妨碍因流动受益的大部分农民的利益，难道就不值得细加权衡吗？

在1954年宪法前后一系列劝、限、禁农民流动的政策文件中，最具紧迫性的一个理由是，“使春耕播种大受影响，造成农业生产上的损失”。作为一个悠久的农业文明，“不违农时”有广泛的共识。再以当时的农机条件看，农忙时分如果发生大量劳力外流确也可能影响农作。不过我的问题是，写入这点理由的文件是1953年4月发出的，包含“迁徙自由权”的1954宪法是1954年9月通过的。要是担心农民流动损害农业，迁徙自由权不入宪不就得了？或者更精巧一点，规定迁徙自由必须以不妨碍农业生产为前提？

这就涉及社会认知（观念）更麻烦的一个层面：流行观念有彼此矛盾的地方。在这里，劳力外流妨碍春耕是一套逻辑，承认并保护公民的迁徙自由是另外一套。后者认为农民务农并不是他对社会应尽的义务，而不过是争取收入权利的一种实现方式。务农带来的收入高，务农可也。但国家无权强制农民务农，特别是出现高于务农收入的机会时，“农人”也有权转工、转商、转服务。就算此种“较高收入”只不过是一种预期，甚至是一厢情愿的误判，农人转业的权利还是要给予保障。否则，“务农者恒为农”的秩序，要猴年马月才能打破?

经济学推理是支持宪法逻辑的。务农收入偏低，其实是务农人数太多，务农者之间的竞争过于激烈。此时农民见异思迁，试试其他机会，本身也会改善农业。如果一时转农为工的人数太多，生之者寡，食之者重，农产品价格连同务农收入将上升，再次吸入劳力与其他资源，以不断达成供求平衡。这里只需两个支点，那就是有可靠的择善而从的权利，外加转来转去的费用尽可能的低。

不过对于农耕历史悠久、工业化刚刚起步的中国而言，观念矛盾是题中应有之义。如何处理矛盾的复杂现实，本来免不了磕磕碰碰。此时，“一边倒”学苏联的国策开始发力。毕竟，“老大哥”的经验连同其支持的观念，在那时是不可抗拒的。

老大哥的坏榜样

以国家强制力限制公民迁徙、农民进城，这么一个了不起的传统，其实并不是中国内生的，而是从苏联老大哥那里学回来的。回到20世纪50年代初，一个农民占人口绝大多数的国家在经历了长期的内外战乱后，百废待举要搞经济建设、要奔工业化。可是，从农村包围城市的战争里打出来的新生革命政权，对工业、技术、城市和建设又所知甚少。在历史的逼迫之下，新中国“一边倒”学苏联经验，有样学样，很顺理成章。

具体到有关迁徙的制度安排，苏联搞的是哪一套？我看到的史料说，斯大林治下的苏联于1932年12月31日颁布法令，全面实行十月革命后从没实行过的人口登记与迁徙管理：只有持有居民证的人才能流动、迁徙和变更居住地点。该法规定，居民证的发放范围限于城市，最初仅限于莫斯科、列宁格勒等25个重点城市，后来才扩大到所有市镇，但不包括农村和农民。按此法令，苏联公民须在进入任何地区后的24小时内，到当地政府申请暂时居住许可证；如不被批准，则在3日内必须离开。这样，根本就没有居民证的广大苏联农民，只好被牢牢地束缚在土地上。直到1975年，苏联农民获得持有国内居民证的权利。

这段公案里所谓的“居民证”，与今天你我人人都有的身份证，是不是一回事呢？根本就不是。我是从中央党校党史教授王海光论文的注释里，看到“propiska”这个词，再根据注释的提示，到维基百科查了这个词条，才大致明白此“居民证”的真实含义，乃“居留许可签证”也。顺便记一笔，维基百科的很多词条都有中译，但偏偏很值得中文读者留意的这一条，却是没有的。

这“propiska”（普罗皮斯卡）是俄文（пропи.ска）的音译。维基百科的解释是这样的：“在1917年以前的沙俄帝国时代和20世纪30年代以后的苏联，（它）既是定居许可，也是移民记录的手段。”至于具体形式，除了在地方户籍登记系统里有文档记录，它还是在个人国内通行证上加盖的一个官方签章。

老实说，读到这里，我对这个“普罗皮斯卡”究竟是个甚，还是没有清楚的概念。好在维基百科附有照片，顺藤摸瓜，我又从网上看到若干，才大致明白它相当于护照和签证：护照证明身份，但人们光持有护照还出不了国；要出国，还需要签证，即注明同意你进去、居留时间的对方国家的官方许可。“普罗皮斯卡”就是加盖在国内护照上的签证，表明持有人可以合法流动、入住、居留。不同之处，这不是为出国，而是在国内就要有的。更不同的地方，是1933年1月1日之后，苏联居民中只有城里人才有权得到这个宝贝，乡下人没有，所以不能合法流动、入住、居留。

老天爷，斯大林是怎么搞出这么一套办法来的？仔细读，原来那也不是斯大林的原创。上文不是说了吗：在1917年前的沙俄帝国时代，“普罗皮斯卡”就已经存在。再查，整个沙俄帝国时代，自由迁徙从来就不是农奴的权利。甚至在1861年亚历山大宣布废除了俄国农奴制之后，农民虽然得到一般意义上的人身自由和有限度的财产权利，但迁徙权还是付之阙如，因为他们并不准自由离开村社。“普罗皮斯卡”还是一以贯之，唯有城里人才有国内护照，也唯有加盖了国内居留签证的，才可以合法流动。难怪我们当中学生读到的俄国文学作品，从十二月党人到列宁的流放生活都有那么一股子的“贵族气”。没错，不够贵的进不了城；不是城里的人，谈不到流放！

斯大林怎么好意思，把革命对象沙俄帝国禁止农民流动进城的制度，公然统统给恢复了？说起来，也是一连串实际情况使然吧。当代学者讲到这一段，总要提到1927~1928年间苏联的“粮食收购危机”。那

不难懂，因为落后国搞社会主义，要加快国家工业化，总会面临工业化原始积累与农业和农民之间的矛盾。列宁在世时坚持的新经济政策，无非就是要较多利用包括富农在内的农民生产积极性，在发展农业的基础上推进工业。但列宁去世后，新经济政策就停了，斯大林试图压农民拿出更多的“贡赋”，以此加速苏联的重工业化。问题是，哪里的农民也不是那么好压的，加上天气因素，粮食危机自天而降。

斯大林的反应是干脆全盘集体化，从限制富农转向消灭富农。这就迎来1929年所谓“大转变的一年”——用急风暴雨般的阶级斗争改造农民，在“消灭富农”的纲领下组织几万干部下乡，突击组建“集体农庄”。到1931年底，约2000万户农民加入20万个集体农庄。土地被宣布全盘国有化，仅允许集体农庄使用；后来政府又部署了国有的拖拉机站，实行国家以机械化服务交换农庄产品的体制，并对瞒产、拒交行为实施强制打击（参看中央党校国际战略研究所苏联模式研究组左凤荣、姜长斌的文章）。

这样国家拿粮食是不是就容易了？没有。生产力——富农总也是农，也是生产力吧——遭到严重破坏，苏联的粮食产量多少年以后还达不到1914年战前沙皇时代的水准，绷得再紧，也是无米之炊。把农民逼急了，涌向富裕地区和城市的事情就发生了。情况危急之下，限制农民流动的“普罗皮斯卡”，就算是沙皇的老招数，搬出来用用对斯大林来说也无妨。

有一点，斯大林倒做得比较言行一致。那就是他没有把“迁徙自由”写进1936年苏联宪法——那可是被叫作“斯大林宪法”的“第一部社会主义宪法”。翻开第十章“公民的权利和义务”，举凡“劳动的权利”、“休息的权利”、“受照顾的权利”、“受教育的权利”，以及“言论自由、出版自由、集会自由、游行和示威自由”，还有法律保障“人身、住宅、通信秘密”等条款一应俱全，全部入宪。唯一不见的，就是“迁徙自由”。也好理解，“普罗皮斯卡”还在生活里管用着呢，分明做不到

的事情，写进去又有什么意义呢。后来历次苏联修宪，“迁徙自由”再没有入宪。

斯大林宪法当然是我国1954年宪法起草时，首要参考的国外宪法文本。据有的回忆录讲，1954年宪法最早拿出来的稿本上，就没有“迁徙自由”的字样。后来在讨论中有人提到，1949年的《共同纲领》里面有，而近代多部宪法也有“迁徙自由”，所以建议列为公民权利。这才有了邓小平那句话（“写上‘迁徙’，少费唇舌”），也有了“居住和迁徙自由”这一权利条款。不过整体看，“社会主义与迁徙自由不相容”的观念，还是进入了中国。毕竟，1954年宪法还是从新民主主义向社会主义过渡的宪法，到下一次1975年修宪，“文革”高潮中的中国当然是响当当的社会主义啦，“迁徙自由”被逐出宪法，还是在这个问题上与斯大林保持了一致。

从那个时代的认知水平来看，苏联老大哥的做法和理念，毫无疑问地代表着中国的明天。要过多少年历史才会指出，那是老大哥带来的一个坏榜样。

制度安排非同小可

作为一个落后的农业国，中国在推进工业化时总免不了要学习外国的经验。至于20世纪50年代“一边倒”学苏联，是不是真的就是必然的不二之选，怕要让历史学家慢慢去做结论才好。从可观察的现象看，亦步亦趋跟苏联老大哥走，成就与问题也大同小异：国家工业化的推进速度很快，但工农、城乡关系长期紧张失调——越是粮食困难，越把农民捆了个严严实实的；反过来，农民越少自由，粮食困难越挥之不去。

1956年，毛主席觉察到苏联模式有问题。“苏联的办法把农民挖得很苦。他们采取义务交售制的办法，把农民的东西拿去太多了，给的代价又极低。他们这样来积累资金，使农民的生产积极性受到极大的损害。”这是《论十大关系》里的知名论断。不过从体制上看，集体化、统购统销以及“剪刀差”这一套已在中国扎了根，要全盘更改苏联模式，谈何容易？剩下的，也只有程度的选择：人家把农民挖得太苦，咱们就少挖一点吧。

少挖也不容易，因为学回来的制度安排里还加上了一条：不许农民自由跑。当然带有中国自己的特色：苏联搞“普罗皮斯卡”，多少还有点欧洲文化的影子，因为至少城里人还有旅行这回事，有权手持一份国内护照。中国的传统是大难临头才背井离乡，“流民”从来就不是个好词，怎么算得到权利的名下？至于平头百姓具备“公民有权申领护照”的新意识，更要等几十年以后的改革开放“自由行”。

当时中国的办法是搞户籍制：旅行——甚至包括逃荒——要开个介绍信，但定居就非拿出户口本不可。没有那张小小的户口卡片，任何人不能移居、定居他处。据说开始时户籍制度仅为选举服务，登记

清楚才好准确记录选民。但实际情况——粮食困难和饥荒——需要劝止农民转工进城。劝而不止，措施就必须升级。弄来弄去，户籍与选举无大关系，却发展成为身份的法律凭证。

不要小看那张户口卡片。它与“普罗皮斯卡”的功能是一样的：户口不在本地的，就不可合法居留，更不能合法定居、移居、再定居。“黑了身份”硬住下来行不行？完全不成，因为办不了粮油关系、租不到房子（遑论参与住宅分配）、不能登记结婚，也无法办妥孩子入托和上学的手续，更不被受理办护照、出国留学和其他公干私干。总之，户口是所有身份关系里的龙头老大，没了它，人们寸步难行，啥也干不成。

当然，控制的重点是由乡入城、由小城镇入大城市，特别是“盲目流向”北京、上海、天津这样的特大都市。“反向流动”——城里人上山下乡、大城市人到小城镇落户等等——是允许的，不时还受到鼓励。不过，受到收入的指引，在一般情况下，“人往高处走”是主流。因此不难明白，“户籍金字塔”的底部主要是农民，而流动受限最甚的也是农民。

限制迁徙自由与“把农民挖得太苦”，这两件事情有关系吗？我的理解，大有关系。这里的关键是，仅仅在单一方向上动用国家对农民的强制力，效果将大打折扣。以“挖农民”为例，那无非是采用“征粮制”而不是自由贸易的办法，“把农民的东西拿去太多了，给的代价又极低”。问题是，当国家真把农民挖得太苦的时候，农民就不会“跑”吗？当然会跑。事实上，无论是1928年的苏联农民，还是1955年的中国农民，都大量地“跑”——跑出集体化，跑出农村，跑向收入较高的工业，跑向城市。

农民跑了，还挖什么去？于是，苏联的“普罗皮斯卡”和中国日益完备的户籍制登场，限制、禁止农民流动的政策、制度和观念登场，

最后就是城乡隔绝的制度全面登场。由于跑不了，“挖农民”就比较容易了。

经济逻辑是这样的。粮食和其他农产品，即便是斯大林认为的属于农民应当为国家工业化提交的“贡品”，也有生产成本。国家要拿到“贡品”，还要花费征集成本。为了低价拿到农产品，国家就必须尽可能压低农民的生产成本，因为倘若农产品的生产成本压不下来，国家的“征集成本”就要上升。影响农产品生产成本的因素当然很多，但给定劳力在传统农业中的决定性作用，农民能不能跑——广义的，包括在不同产出之间的“跑”，以及向更高收入的产业部门和区位的“跑”——对农业的生产成本有决定性的影响。

试想无论苏联农民还是中国农民，其劳力总有多种用途。以种地而论，他们可种粮、可种棉，也可种豆和种菜。如果制度允许种植自由，那农民种粮，就意味着放弃运用其劳力种其他农作物所获得的净收益；反过来，种别的作物也要放弃机会集合里所有其他的收益——这就是从事某种生产的成本了。禁止农民的自由种植呢？譬如只准农民种收益较低的粮食，不准种收益较高的经济作物，那农民产粮的生产成本立马就降低了——没有要放弃的其他收益。生产成本低，即使国家给价低，征集成本也比较低。这是说，农民自由影响到一系列的成本。

这可以解释，为什么计划经济除了管头，还要管脚。因为农民的种植活动连成一体，只管头、不管脚，脚的收益就会抬升头的成本，然后麻烦就转到国家这方面来了，造成国家的征集难度上升。管脚也要全面地管，不但要限制农民之脚在粮、棉、豆、麻、菜之间自由走动，还要管住跑向工业和城市，因为那样的机会可能带来更高的收益，将在更大程度上拉升粮食的生产成本，进而给国家征粮造成更大的麻烦。

很明白，虽然马克思主义的圣贤从来没有说过搞社会主义可以不准农民转工进城，但斯大林治下的苏联老大哥还是带着中国走上了不准农民自由跑来跑去的路线。这可是一条进去容易出来难之路，原因也简单，一旦不准农民跑，粮食和其他农产品的成本就压住了，低价征集的制度成本也压住了。落后国加速国家工业化、重工业优先、高积累等等一切战略利益尽在其中，欲罢也不能。

不让跑，农民没有其他机会，农产品的生产成本就可以压低到近乎生存底线。1956年毛主席批评苏联“把农民挖得太苦”，那么中国自己是不是就挖得少一点呢？怕是也没有。22年之后的1978年，中国农民人均的年净收入仅130多元，其中现金收入一年不过几十元。10亿人口的8亿农民当中，约2.5亿人吃不饱。2004年，多年主管农业的原人大常委会副委员长田纪云撰文回顾中国农村改革历程，其中有一句结论说，“遗憾的是，我们中国的办法（苏联的办法加自己的创造）比苏联把农民挖得更苦”（该文发表于《炎黄春秋》，后《新华文摘》转载）。何以如此？经济逻辑是，不让农民跑，挖来省力，就是想挖得少也不容易办到。

城乡分割影响深远

很久以后，我才弄明白，过去朗朗上口的“十亿人口、八亿农民”，既不是历史的必然，更不是一种自然现象。不论实际上靠哪种职业谋生，“农民恒为农民”不变，这其实是一整套制度安排的结果。至于如何成就了这么一套，那么今天我们可以说，老大哥的榜样、当时占主导地位的观念，以及遭遇到的实际情况，怕是混合在一起发挥的作用。

制度安排为什么非同小可？答案是制度有刚性。这里“刚性”的意思，指的是制度安排依赖国家强制力。不是你情我愿，以大家的自愿为基础，高兴就办，不高兴就不办。制度带有强制性，不情愿也非照办不可。制度性的强制也不是一般的强制，如街上偶遇强凶霸道的那类，靠拳头或拳头威胁就“把成本强加到别人的头上”。国家强制力如诺斯说过的，不但最具规模经济的特点，还用占统治地位的观念层层包裹起来，成为“唯一合法的强制力”。这样办起事来，后盾强大，师出有名，所以执行的成本很低。像小小一张户口卡片，为什么把多少大活人都治得个服服帖帖的？国家强制力使然也：你不照办，那就可以把你办了——而且前后左右的，谁都觉得你错、错、错，反正就是该办。

在开始的时候，限制公民自由迁徙、禁止农民转工进城，以及在户籍、粮油供应、教育、就业等方面城乡二元的制度安排，要面对的无非是一连串看似无关的实际情况：粮食供应困难，民工流动带来的交通压力、住宿压力、就业压力，以及种种偶发的“流离失所”境况。有问题当然要解决，兵来将挡，水来土掩，一道道政策措施见招拆招地加上去，仿佛不经意之间，城乡之间就挖出了一道大壕沟，普通人再也不能越雷池一步。

其实，任何实际问题都有不同的成因，也都有不同的解决办法。粮食供应紧张吗？成因可能是天灾，可能是生产方面缺少技术支持，可能是农民种粮没有积极性，也可能是运销不畅，或销售价格被压得太低，以至于刺激了过度消费；还有的可能，干脆就是相关统计数据不真实，实际情况背离了实际。至于应对粮食问题之道，不但不同的成因要用不同的办法，就是同一个成因也可选不同的解决办法。

问题是决策者在决定应对办法和政策时，到底面临哪些可能的选择？好比驾车前行，如果正前方冒出一座山，或者出现一堵墙，那我们就无法直行，只好绕道选择其他可能的通行之路。决定经济政策和办法的时候，究竟什么才是碰不得的山或墙呢？那要取决于当事人怎么看世界，也就是他们的观念，特别是有关权利安排的观念。如果在一套观念下，“自由迁徙”被看作是包括农民在内的所有公民的受宪法保护的权利，那我们解决任何实际问题，都不可以把消除、限制人民的自由迁徙权，当作一个选项。因为那就是一座山，或就是一道墙，非要去碰撞，车毁人亡。

还说粮食困难。不让农民进城，城外种粮的竞争加剧，城内吃粮的竞争减弱，当然有利于解决粮食供求失衡的困难。但这样看世界、选政策，需要有一个前提条件，就是不把“人往高处走”看作天经地义的农民也可享受的权利。为了解决粮食困难，可以左加一道、右加一道地对农民的迁徙自由权予以限制、消除直至禁止。累加起来，解决实际经济问题就走向完全不同的另外一个方向。

斯大林不太把苏俄农民的权利当回事，容易理解。布尔什维克搞的是城市革命，圣彼得格勒城一声炮响，工人赤卫队打开冬宫的大门，就拿下了国家政权。按照阶级理论，农民基本上不是无产阶级，而是小资产阶级，其中富裕的部分还挂得上资产阶级。所以无产阶级国家一旦确立了加快工业化的目标，就可以对不起农民。从余粮征集

制到“工农业产品剪刀差”，从限制富农到消灭富农，列宁的合作社纲领很短暂，斯大林的“改造农民”才是苏联模式的正统。

中国革命走的是“农村包围城市”的路线，毛主席和中国共产党长期靠农村根据地，靠动员农民、武装农民而夺得天下。为什么进入国家工业化时期，在对待农民权利的问题上，中国居然与苏联基本上亦步亦趋？我的理解，在长期残酷的战争环境里，革命者要靠牺牲自我，前仆后继地抛头颅、洒热血，才可能实现以弱胜强。搞革命连个人的性命都可以不要，其他权利又何足道哉！转到搞建设、实现国家工业化，“小我服从大我”的革命逻辑依旧，一旦确定了国家的整体目标，任何个体的权利都是可以牺牲的。

在革命传统下，个人权利根本就不可能被看作一座碰不得的山，也不可能被看作一道撞不得的墙。于是一旦面对实际问题，压缩个人权利很容易就被选为实现整体目标的手段。在很多情况下，只要可以压制个人权利，整体目标还真的就能够快速实现。这样，一次得手再来一次，用进废退，来来回回就压出了一条路。如此氛围之中，甚至“坚持保障不侵犯他人自由的个人权利”，也被广泛看作是一种不道德的权利主张。事实上直到今天，虽然公民权利得到了过去不可想象的张扬，但具体的目标压住抽象的个人权利，还是可以在很多场合看到。

没有根据可以说，当年为了解决那一点粮食问题，决策者就定下了非把农民变成“二等公民”的系统目标。我不相信有这回事。问题是事情有自己的展开逻辑。国家强制力也是稀缺资源，也一样服从尽可能节约成本的经济定律。让进城农民回乡下去，是可以立马减轻粮食需求的压力，但回乡农民再流动进城又如何处理？于是，户籍、粮本、就业等一道道限制加上去，总结果就是走向系统的城乡分割。

过去划阶级的根据，按列宁之说，是“对生产资料的占有关系不同”。据此，完成了国有化、集体化之后的苏联和中国，城乡人民都在

公有制下讨生活，应该不至于在经济权利方面出现系统的差别。可是实际的观察与体验，和理论上的预言完全不同。1965年北京一位参加农村“四清”的大学老师到上海我就读的中学做报告，讲出的一个细节让同学们受到极大的心灵冲击：“工作队员下乡不敢拿出小镜子来梳头用，因为这是老乡们从没见过的奢侈之物。”回想起来，这是我第一次感悟到城乡差距的皮毛。三年后自己上山下乡，在农村生活了很长一个时期，才明白我们的城乡居民之间不是阶级差别，而是古人所说“天有十日，人有十等”那样的等级差别。

以消灭阶级为出发点，结果走到城乡之间出现等级之别。这应该也绝不是预设的社会改造的目标。至于阶级与等级有什么区别？一言以蔽之：“阶级”间“跳槽”易，等级身份变换难。

经济自由是城市化的根基

除去词汇的颜色，中国的农民直到今天还是一个与身份相关的社会等级。种地不种地、务农不务农，是不是已经以非农业为生，这些皆不重要。决定性的事件只有一个，那就是一个孩子出生在户籍分类里的哪类家庭——只要他或她的父亲系农村户口，那么这个孩子差不多永远就是一个农民。

为什么搞阶级和阶级斗争多少年，居然搞出了一个名副其实的等级来？我的理解，在完成社会主义改造之后又延绵多年的阶级和阶级斗争，实际的对象不是别的，恰恰是普通农民的经济自由。历史的结论是，限制乃至消灭普通农民的经济自由，是形成农民等级的基础条件。

党史专家说，1962年毛泽东重新高举阶级和阶级斗争的纲领，最重要的一个背景是人民公社运动遭遇的挫折和失败。本来，农民合作社早就席卷全中国，甚至“高级社”（即社员的入社土地和牲口都不参加分红、大家仅凭劳动力在集体里吃饭）也普遍化了——被认为与消灭阶级的农村公有制已经确立。可是，偏偏还要折腾，非把已失去土地所有权的农民合并成数万人组成的“大社”和“超大社”，才觉得过瘾。人民公社“一大二公”，在与苏联较劲的同时，还指望动员更多的劳力、土地搞规模经济，实现中国的大跃进。

结果事与愿违，发生了和平年代罕见的大饥荒。现实令人难堪：重分了土地，推翻了地主，免除了高额地租，执政者又立意发展生产，怎么搞出个南辕北辙的局面来？在难以接受的现实面前，“民主革命不彻底”之说浮出了台面——原来是敌对力量混入党内，滥用权力，

欺负农民。于是政治运动全盘压倒经济，阶级和阶级斗争的重点被定位在执政党内。

意图归意图，结果归结果。上层重弹阶级斗争高调的“底层效果”，直接看得见的结果就是压制了农民本来就不多的经济自由。我是1968年下乡的，去了之后才懂得，“资本主义”可真的是“自发地、大批地、每日每时地产生的”！什么是“资本主义”呢？无非就是老乡自家养鸡下蛋私卖，什么农作物贵就愿意种什么，自留地的庄稼长得比大田的好，还有搞大寨式评工记分时出工不出力。就是教我打猎的师傅在山里摘采的蘑菇、木耳和黄花菜，悄悄卖给知青，也算资本主义的行径。可是，知青过年回家总要带点啥孝敬父母吧，管不了那许多的，就“资本主义”一回吧。

那时不可能读到弗里德曼1962年的大作，也不需要，生活就教我懂得了当时所谓的“资本主义”，其实就是老百姓的经济自由。很明白，在任何情况下，资源总有多种可能的用途。所谓的经济自由，就是行为主体按自家的意志选择了可以带给自己较佳经济后果的那一种用途。小鸡可以公养，也可以私养，当然也可以不养，一旦有点机会农民选了私养，那就是经济自由。不过实在是很可怜的一点经济自由，充其量不过就是当时叫得很传神的“资本主义尾巴”。可是连尾巴也不放过，开大会、搞运动、出民兵。把尾巴割来割去，农业内的那点选择自由都难以实现，更免谈跨出农业去务工经商。全盘限制农民经济自由的总结果，是活活把“农民阶级”变成了“农民等级”。

等级社会怎么可能推进城市化？历史数据放在了那里：1960年我国城镇化率为19.7％，可是到1978年的城镇化率只有17.9％。这就是说，18年间中国的城镇化率不但没有寸进，反而下降了近两个百分点。真比苏联老大哥还出彩，因为那里的纪录是城市化率仅在1939~1940年间出现过0.4个百分点的下降，那还是因为发生了苏联卫国战争！

顺便比较一下。苏联的城市化模式是计划加行政命令。他们把城市看作是国家工业化的副产品，哪里上工业项目，哪里就找一块配套的空间供工人、工程师和管理者生活居住。在此意义上，城市无非就是一个比工厂更大一点的空间组织而已。既然计划经济可以建设大批工厂，为什么就不能大批建设城市？一样都是建设项目，一样动用人、财、物，计划经济的长项是用行政命令配置资源，工厂搞得成，城市也一样搞得成。

老大哥的城市建设和城市化记录还真的不俗。据苏联经济研究文献，1926年苏联城市人口2630万，占总人口的17.9％，到1990年,全苏联城市人口1.9亿，占总人口的66％。其间，全苏城市人口增加了7.2倍，城市化率增加了48.1%。苏联学者统计，1917~1982年间，前苏联共建设了1238座新城市，平均每年20座，其中10万人口以上的大城市数已跃居世界之首。

这岂不是说，不在意经济自由也可能成为推进城市化的另一条路线吗？对此我取保留态度。其一，苏联时代限制普通人经济自由的程度，与20世纪六七十年代的中国相比，多少有点小巫见大巫。反正“批判苏修”时中国公布的那些材料让我相信，苏联的小自由远比中国的“文革”时代要大得多。至于个中缘由，究竟是幅员辽阔、行政效能不佳，抑或是因为劳力不足，用人机构的竞争事实上抬升了苏联劳动者的经济自由，还是两国之间的组织文明在极限值方面存在差距，那就要请教研究苏联问题的行家了。

其二，也是更重要的一点，城市化指数是一回事，但城市化内涵对经济增长的全面影响，又是另外一回事。苏联时期城市化率进步很快，这是事实。可指令计划驱动的城市数量增长，在空间资源的配置，特别是实现经济资源的有效积聚和集中方面，却并不成功。例如，由于前苏联理论界长期对城市化持否定观点，认为社会主义国家不能重蹈资本主义人口过度集中的旧辙，要走自己的人口均衡分布的

发展道路。结果，苏联长期坚持“限制特大城市、积极发展中小城市的方针”，人为抑制包括莫斯科、圣彼得堡在内的48个最具集聚潜能的中心城市的发展。“在苏联时期，政府致力于将圣彼得堡、中部地区和中乌拉尔等老工业区的比例从65％缩减为32％，迫使生产力向东部转移。1925年，东部地区的经济生产只占4％，到国家解体时，该比例增至28％。国家行为导致的空间效率低下可能加速苏联的解体。”（2009年世界发展报告，第4页）

这些讨论要求我们明确，在经济自由与城市化以及更一般的空间资源配置效率之间，究竟是一种什么关系。我们不妨定义，经济自由是行为主体对机会以及由机会带来的机会的选择，而这恰恰构成城市化——人口在空间上的流动与集聚——的微观基础。国家计划当局在提出旨在导引城市化的宏大规划或计划时，似乎特别需要重视这个伟大进程的微观条件。

谢天谢地，改革开放以来中国城市化的推进，为研究以上问题提供了丰富的经验基础。急剧扩大的经济自由，加快了中国城市化的速度，而更高质量的城市化，则需要经济自由得到更完备的权利保障。

城市化加速的第一推动

我国城市化指数重新掉头向上，是从1979年开始的。1978年我国的城镇化率不到18%，是建国之后的一个谷底。1979年城镇化率回升到18.96%，应该主要是知识青年大批回城带动的，但城市化的绝对水平，也就比20年前的1959年略高了一点点。自此之后，城镇化加速之势开始形成，1979~1995年间每年提升0.7%，1995年以后每年提升1.3%~1.5%，直至2011年我国城镇人口越过了总人口的51%。

仔细打量，这一波城市化的重新加速，并不是政府以有形之手“指哪儿打哪儿”的杰作。从头探查，在20世纪80年代早期，甚至还根本没有可能把“加快城市化”列为政府的经济政策目标。当时摆上决策台面的，是一些更为紧迫的问题：8亿农民搞饭吃，但粮食问题远未过关；经济权力高度集中，资源配置的效率却极其低下；企业还是行政机关的附庸，急需扩大经营自主权；财政赤字，基础设施的投资和建设严重拖了国民经济的后腿；科技教育极端落后。总之，当时国计民生问题成堆，从哪一头数，也轮不到“城市化加速”。

有意思的是，国家为解决那一连串实际经济问题的种种努力，被引向了一个日后看来意义深远的新方向——反计划体制的集权模式而行之，大规模向地方、企业、家庭和个人分权，并在行政分权的过程中开启了重新界定财产权利的历史进程。

举一个实例吧。农业落后、粮食供应短缺，从来是社会主义经济先天不足的一条软肋。1933年的斯大林以及1955年的毛泽东，面对的都是这道大难题。不过那两位领导人的应对之道，是不断地把农民种地和销售的权利集中到国家控制的集体农庄和人民公社。结果，农业拖腿和粮食紧张就成为那个时代的一种常态。对比之下，1978年的中

国又遇农业和粮食困难，可这次的实际问题却逼出了一个农民包产到户的改革，不过几年工夫，人民公社就解体了。为什么会有如此截然不同的“反应方程”？

容易找到答案的，是执政理念的变化以及由谁来主导政策制定。这当然是两个关键。譬如，由“实践是检验真理的唯一标准”大讨论确立的“实事求是的思想路线”，对于30多年前的中国改革当然有决定性的意义。不靠实践，靠本本、靠背语录，哪里搞得起农村改革？还有，如果当时不是邓小平、陈云等领导人，换上另外一批也够级别的领导人主政，实际问题真不一定就逼出一个普遍合法的包产到户来。

那么，再追问：为什么要到20世纪70年代末，执政党的为政理念、思想路线和领导班子，才发生那样根本性的一个大变局？因素当然很多，不过我以为最基本的一条，就是原来的那一套实在搞不下去了！

这里所谓的原来那一套，实质是为了国家工业化而不断剥夺农民的自由、收减农民的权利。那一套也有自己的逻辑，就是“管制加码”——开始只管头，效果不彰，又转过来管脚；越管越多，农民的自由越来越少。管头管脚还要师出有名，罩上了一件标榜“主义”的大袍子，什么宪法、法律、政策以及过去的政治承诺，统统不受拘束。

那可是极其完备的一整套，走进去就不容易走出来。何以解套的呢？前苏联是国家垮了台才算拉倒。中国幸运一点，但也是不撞南墙不回头，非搞到再也搞不下去的地步，才人心思变。以个人之见，决定性的还不是那些个反映客观情况的数据，例如低到不能再低的农民人均收入、多少种田人吃不饱饭以及饥荒死亡人数等等。真正决定制度和政策命运的，其实首选人们的主观感受，要看当事人特别是层层执政者对那一套做法的内心评价。

我下乡的黑龙江，大片大片的黑土地，只是“越长江、过黄河，粮豆总产300亿”，口号喊了多少年，产量也上不去。记得那时省里有一位领导下去蹲点，抓了一年路线斗争还是没把粮食抓出来。最后他给省上写信，有一句泄气话后来被批得个一天世界，倒让人过目不忘——“就是派马克思来，粮食也打不上去！”那可是20世纪70年代初，一位省级领导若不是对那一套彻底丧失了信心，哪里会把老祖宗拿出来调侃?

基层干部看得就更真了。金华是浙江最早搞包产到户的地区，我访问过那里的一个大队支书，他是合作化后一以贯之的积极分子。问到怎么同意包产到户？她的回答：解放好几十年了，农民的裤子还是破的，露着肉，总要试试别的办法吧。

说起来头头是道的那一套，非要闹到搞不下去的地步，才引发怀疑、反省与反思。事情也只有闹到搞不下去了，底层才被逼尝试、摸索别的办法，上层才凝聚“不改革死路一条”的共识。从农村的经验看，底层闯一闯、试一试，高层看一看、想一想，上下互动，才有机会推进体制方面的改弦更张。

国家权力开始向着另一个方向发力：松动管制、放宽政策、承认农民更多的自由并给予保障。当然是一步步渐进而行：农民增加了选择种地方式的自由，粮食就多了；粮食多了，则增加了选择种粮还是种经济作物的自由；接着就是增加农民选择农业活动和非农业活动的自由；再往前一步，农村的工业商业如何摆布为好？分散搞，村村冒烟；相对集中搞，城镇的开放就提上了日程。

容我从当时的政策文本里寻章摘句，好叫感兴趣的读者了解，事后被证明从根本改变了城乡中国大格局的新政策，原汁原味的表达究竟是怎样的。以下是《关于一九八四年农村工作的通知》（即20世纪80年代第三个中央一号文件）里的几段文字：

——随着农村分工分业的发展，将有越来越多的人脱离耕地经营，从事林牧渔等生产，并将有较大部分转入小工业和小集镇服务业。这是一个必然的历史性进步，可为农业生产向深度广度进军，为改变人口和工业的布局创造条件。

——不改变“八亿农民搞饭吃”的局面，农民富裕不起来，国家富强不起来，四个现代化也就无从实现。

——现有社队企业是农村经济的重要支柱，有些是城市大工业不可缺少的助手。要继续抓紧整顿，建立和完善责任制，改善经营管理，采取适用技术，提高经济效益，促其健康发展。责任制的形式应根据企业的规模、生产特点和经营状况确定，防止少数人仗权垄断承包、压价承包和转手承包的现象发生。家庭小工业，供销合作社办工业，国营和社队联办工业，各具有不可取代的经济作用和意义，应总结经验，努力办好。

——农村工业应充分利用当地资源，面向国内外市场，特别是广大农村市场，以发挥自己的优势，与城市工业协调发展。农村工业适当集中于集镇，可以节省能源、交通、仓库、给水、排污等方面的投资，并带动文化教育和其他服务事业的发展，使集镇逐步建设成为农村区域性的经济文化中心。建设集镇要做好规划，节约用地。

背景、趋势、问题铺垫完毕，最后轻轻一笔，画龙点睛：“一九八四年，各省、自治区、直辖市可选若干集镇进行试点，允许务工、经商、办服务业的农民自理口粮到集镇落户。”

相信今人读了以上文字，不会有惊天动地的感觉。其实，当时也没有。无非“允许农民自理口粮到集镇落户”，还能闹出多大个的动静来？当时文件下达，没有欢呼的热潮，也没有激烈的挑剌和批评。唯一的变化静悄悄，那就是“农民中最不甘心永远当农民”的活跃分子，从此多了一个改变自己和家人命运的合法机会。他们影响别的农民，

别的农民再影响别的农民。多年之后，蓦然回首，才叫人看得真切，原来数亿中国农民由乡入城的机会之链，第一环就写在上引的那些朴实无华的文件语言中。

行文至此，恰逢7月18日杜老（杜润生）百岁生日。杜老是山西人，他的出生地太古县阳邑村，几年前出差时我们几个专门转道去看过。再普通不过的北方村庄，再普通不过的农家院落。可见出了杜老这么一位人物，靠的还是时代的大潮。是的，“一二·九”运动、太行山上、挺进中原、新区土改、中央农村工作部、“小脚女人”、科学院秘书长、重回农口、主持制定“五个一号文件”、谋划农村变革，直到远离了庙堂还替这个国家操心农民问题——哪一场都没有落下的，数下来也就只有杜老这一位。老外盛赞他是“中国农村改革之父”，江湖上不少老人家尊他为“农村改革的总参谋长”。听来都顺耳，因为杜老实至名归、当之无愧。

不过最为妥帖的，还是杜老他自己在90岁生日时讲过的话。那次是在京西宾馆——80年代多次起草、讨论、决定中央一号文件的地方——轮到90岁的杜老致辞，他开口第一句就让满堂宾客为之动容：“我也不知道，为什么我就活到了90岁?! ”下面还有一句：“我不过是农口的一个符号。”

是的，杜老是中国改革开放、城乡关系变革伟大潮流里一道耀眼的符号。中国改革开放的上下互动，中间有没有杜润生这道符号，历史毕竟大不相同。

政策背后是权利安排

说来波澜不惊，我国城市化指数重新掉头向上加速，源于改革开放加大了普通农民的经济自由。上文追本溯源，发现1984年一号文件与此最相干的政策，其实就是一句话："允许务工、经商、办服务业的农民自理口粮到集镇落户。"简化一下，仅八个字而已——允许农民进城落户。后来的实践说，好政策本不需要那么复杂的，几个字就给出几亿人新的发展空间。

为什么四两拨得动千斤？让我们解读一番。

第一点，"允许"的事项，是生活里已经发生的、有实际需要的行为。请注意那个动词——"允许"，不是"提倡"、"鼓励"，也不是笼而统之的"要"。"允许"是对实际上已经出现、已经发生的行为，在政策上宣布开绿灯。试想想，务工、经商、办服务，哪一样不是包产到户后的农村已经发生的现象？发生了的，以及有继续发生的需要，人们才关心政策上允许还是不允许。政策说"允许"，这把火就算烧起来了。反过来，实际上根本没影的事，再伟大，全靠自上而下发动，难度不免就大了。

第二点，"允许"代表一种态度。比照于"打击"、"禁止"、"反对"、"限制"之类，"允许"反其道而行之，才释放出强大的势能。看过水库吧，关闸憋水，水位越来越高。一道开闸命令，水的势能就释放出来了。经济方面，务工、经商、办服务，绝不是改革之后才有的现象，问题是多年"左"字当道，这也不行、那也不可，甚至看得像洪水猛兽一般，哪里搞得成气候？工商服务业又不同于农业，在区位上对积聚和集中有特别的要求，可是城乡之间壁垒高筑，生产力就被憋在那里了。"允许"等于开闸，水能高位释放，见效当然快。

再一点，“允许”的落脚之处，不是细细碎碎、让人抓不到重点的小节，而是整个城市化里最关键的一着，那就是允许农民进城镇落户。农民进城涉及的事项甚多，哪一项卡住了也不成。但大政策要讲重点，化繁就简抓要害，牵一发就能动全身。试想连落户都允许了，农民还不能流动或迁徙吗？还不能“非农”吗？还不能离乡吗？还不能到城镇租房买房吗？统统都允许了。当时比较麻烦的，是进城农民没有粮食供应的保障。那也有办法，“自理口粮”便是。反正“落户”当头，一通百通，过去多少年“敌城市化”（de-urbanization）那一套，就此开出了个大口子来。

最后，“允许”是国家政策，而不是书生的文章或建议。就是说，它有权威性，不是说说笑笑就算了的，而是办事的依据。是的，当年法制建设刚刚起步，国家政策的最高表达不是人大通过的法律，而是中央红头文件，还算对等，因为以往禁止农民流动、设立城乡壁垒、限制经济自由的，也是通过红头文件表达的。原汤化原食，以正确的中央文件解除错误的中央文件，才改变得了实际工作的方向。这也是当年杜老领着他的一班人，那样精心制定一号文件、推敲政策措辞的缘由。尽最大的可能为多方接受，通得过中央文件出台的全部复杂程序，国家机器才得以开动，经济自由才能够落实于实际生活。毕竟，工业化和城市化不是议论的产物，而是一连串实际行为的结果。

不过，“允许落户”政策最值得称道的地方，在于其目标指向了抽象的权利。不妨问一个问题吧：为什么允许农民进城落户？讲得出的道理有很多层面，一层一层讲进去，到最后一个层面，“因为那是农民的权利”。

“权利”非常抽象。读者不妨试一试，看自己有没有一个关于权利的简明定义。网上不少词典给出的关键词，包括“东西”、“力量”、“法律概念”，甚至“价值回报”，差不多都没有拿准这个词汇的含义。也难怪，因为“权利”系外来词，据考证，最早是1864年美国传教士丁韪良

在翻译惠顿的《万国公法》时，使用了“权利”这一词（见李贵连：“‘万国公法’：近代‘权利’之源”，《北大法律评论》1998年第1卷第1辑）。

这位丁韪良，英文全名William Alexander Parsons Martin，1827年生于美国印第安纳州一个牧师家庭。1850年，他受美北长老会派遣到中国传教，1863年移居北京，在传教之余翻译美国人惠顿的《万国公法》，还受到恭亲王奕的赏识，由总理衙门拨专款付印出版。1869年，经海关总税务司赫德的推荐，丁韪良辞去了美北长老会的职务，出任京师同文馆总教习。1898年底，京师大学堂正式开学，由李鸿章推荐，光绪皇帝任命丁韪良为京师大学堂首任西学总教习，说起来与北京大学多少还有渊源。

丁氏用“权利”译“rights”，也许是因为找不出一个恰当的中文词来表达英文的原意。在中国文化传统里，“权”当然是有的，不过那含义是“平衡”，而不是后来流行的“权力”，更不是“权利”。“权力”也是外来词“power”的汉译，意思是“实现意志的能力”，特别是“在别人反对的情况下仍能实现自己意志的能力”（米尔斯），这就让权力带有“强制的”意味。顺便提一句，我以为更好的权力定义是经济学家巴泽尔给出的——把成本强加给他人的能力——不过那要留待以后细细切磋。

“权利”是不是“凭权力获取利益”呢？后者也是东西方社会里都可以观察到的现象，也就是“因权（力）而贵”。至于把“权贵”现象与何种主义相连（例如“权贵资本主义”），那就端看使用者的思维习惯和语言偏好了。不过无论如何，“凭权力获取利益”，却与“权利”（rights）风马牛不相及。

“权利”（rights）有“对的”、“正当的”、“合法的”意思，所以也有“被社会允许的”含义。不过，“rights”终究是个名词，这也是有词典定义“权利是某某东西”的原因。那么，权利究竟是个什么东西呢？我自己教产权理论，要向同学阐释财产权利的含义，不免对此多做一点

功课。我的用法是，“权利”是一个自由行为的空间，或曰“被社会认为是正当的、受法律或习俗承认的自由行为空间”。这个定义我们日后还要再谈，这里先越过“东西”一步：所谓你有某项权利，就是你有某个自由行为的空间，可以在那个范围内做某些事，并被社会认为是正当的，也受到法律或习俗的承认与保护。

回到“允许农民进城落户”，那当然是一项大权利。过去被认为不正当、不正确，受到法律和政策的限制或禁止，现在中央红头文件说“允许”，就是给出一个自由行为的合法空间。世世代代务农的，允许务工、经商、办服务；生在农村里的，允许离开农村、进城镇落户。这是一套新的行为规范，一套新的行为许可，也就是一套新的权利制度的安排。没有这套权利空间，中国城市化的重新加速，是根本不可想象的。

抽象的目标很重要

还要圈点一番的是，“允许农民进城落户”似乎并没有具体的政策目标。比较而言，当时的其他政策，要解决的问题很明确，所以政策目标也具体。譬如，“允许包产到户”为了激发农民产粮的积极性；“允许多种经营”为了增加农民收入和轻工业原料的供给；“开放长途运输”为了克服农产品流通的瓶颈；“允许个体私营企业的发展”为了增加就业。唯独“允许农民进城落户”，要解决的究竟是个什么问题呢?

是的，产业活动很具体，所以发展产业的政策目标从来很明确。如果“以农业为基础”太原则，那么后来的“以粮为纲”就具体了。更具体的是1955年定下全国农业发展的纲要，国家规定，到1967年粮食平均亩产在黄河以北地区达到400斤，黄河以南达到500斤，长江以南达到800斤。这也就是那个年代人人皆知的“过黄河、过长江”。我下乡已经是1968年，但直到10年之后恢复高考回城，黑龙江还在为上纲要而奋斗。

亩产总还算着眼于产出的结果。更具体的政策目标还可以转向生产过程的环节。“大跃进”之前的几年，毛主席他老人家对农业的投入与耕作细节关怀备至，“农业八字宪法”对深耕耕几尺、每米植多少株庄稼（密植）都有指示。偌大一个中国，最高层目标细而具体，外加上一个公社体制，层层放大强行落实，那还不闹得人仰马翻？我看到过一幅照片，社员排队“深耕”，差不多挖出壕沟来了，生土上翻，怎么还能长庄稼?

工业产品五花八门，活动分工细，因此发展工业的目标，想要具体也有困难。可是化繁为简，来一个“工业以钢为纲”。结果，“钢铁元帅升帐”，其他只好统统服从。大学毕业后我们分到社科院所工作，当

时一位副所长叫王耕今，是待年轻人非常好的一位前辈，曾经任国家计委的委员。讲到计划经济时代如何编制计划，他说，就是主席的专列里加挂两车厢计划人员，单等前面定下一个钢产量的计划数，后面就算出一套国民经济平衡指标。过一会儿，前面传回来的钢铁数变了，后面所有的“因变量”再跟着一起变。结果，“元帅”头脑过热，所有国民经济部门都受影响。事后，刘少奇用湖南农民的话批评“三分天灾、七分人祸”，看来祸起高度集权的体制当是无疑，但是高层目标过细，也是惹祸的一个因由。目标太具体，容易“指标化”。一旦脱离实际定下高指标，再层层强力放大贯彻，就给国民经济和人民生活埋下祸根。

比较而言，GDP就抽象一些了。首先它不是产值，而是附加价值的概念，在不同经济部门之间转来转去的那部分不计算在内。更重要的是，GDP不限产业和部门，也不拘泥于某个产品，只要新创造出来的附加价值，哪一行、哪一项、哪一款都算。这样看，1980年邓小平定下的“本世纪翻两番”，比更早期的“全党为实现1070万吨钢而奋斗”，或者“农业上纲要”、“过黄河、越长江”，高明了不少。

何以见得？我的看法是：GDP目标总比粮产、钢产来得抽象，而高层的目标略为抽象一点，底层的经济自由通常就扩大一点。不是吗？以钢为纲，全国动员大炼钢铁，谁不参加都不行，其他都要放一放，否则就被“拔白旗”！GDP翻两番呢？搞啥都可以的：粮食是GDP，经济作物是GDP，钢铁是GDP，衬衫、袜子、家电、汽车、玩具、服装都是GDP，连搓澡、擦鞋、送货、唱戏、办差都是GDP。从选择生产活动的自由着眼，当然以“翻两番”为纲，远比“以粮、钢为纲”的自由空间来得大。

这样来衡量，“允许农民进城落户”比GDP还要抽象。“落户”固然也是行为和行为的结果，但没有直接的产出。以今天的认识，农民进城改变了生产、消费活动的区位，利用了经济过程要素积聚所带来的

效率提升，从而间接地增加了收入和所得。譬如，积聚的工业比“村村冒烟”，更节省基础设施投资，也更容易分享信息和技术进步；集中人口的交易，市场人气更旺，“纯商业费用”（张培刚的独立发现）也更低。因此从包产到户里解放出来的农村生产力，自发进城镇，尝到甜头的就进而要求在城镇落户。

“允许”政策应运而生。说它更抽象，还不是从“粮食到GDP”那样，把经济产出做了更一般化的处理。“允许落户”不是产出的抽象，而是进入另外一个层面，即我们讨论过的“权利”层面。“农民进城落户”之诉求，不再是“生产甲产品还是乙产品”，而是“能不能像城镇居民一样，在城镇落户，最后成为城里人”。政策说“允许”，开放的是更为抽象的权利，对应的自然是更大的自由。

当然，抽象之权从具体来，也可以回到具体去。比如两个翻两番之后，GDP似乎又重新具体化也指标化了。我曾去过一个地方，“五年再造一个××”成为喊得响当当的口号。还不是喊喊就拉倒，实际上是靠“乌纱帽”机制层层加压，“不换思想就换人”——其实就是换顶乌纱帽。此强度比不过当年的“全国大办”，一般不可能把全部老百姓都卷进来。但是，还是可以把官场搞得个地动山摇的，而“政府主导的”经济模式又把这股力量，“杠杆”到经济全局去。

“农民进城落户”也有类似的遭遇。时至今日，城市化——也就是允许大量农村人口进城务工经商搞服务，进而落户——与GDP即经济增长的关系，已经被越来越多的人看得明明白白。于是，城市化也从权利的抽象层面，退到比较具体甚至可以高度指标化的状态。一些地方下达农民转市民的年度计划，我们的同学实地访问，真的见到一辈子住在农村、现在仍然住在农村，但户籍却改为城镇居民的“市民”。这也算不得为天下之先，早有别的地方10年前就“宣布”一晚上完成了百分之百的城市化。

于是引发批评。“GDP至上”，批评只顾经济不及其他的倾向；“伪城镇化”，剑指虚夸的为政之风。舆论几乎一致呼吁改变考核体系。发展目标方面，有建议以“产品服务的质量和生活品质”来约束GDP；有建议把环境代价算进去，搞“绿色GDP”；也有建议用国民“幸福感”代替冷冰冰“客观的GDP”；更复杂的建议是用“全面小康指标体系”取代GDP。城市化方面，不少人建议降温以防止“大跃进”，特别是呼吁稳健推行户籍改革。这些批评建议各有道理，不过也有一个共同的倾向，那就是要把政策目标定得更精准、更具体。

问题的重点可能另有所在。经验说，考核指标的改善当然会影响行为，例如本文提到的从粮食、钢铁转向GDP，层层政府和官员的行为逻辑的确发生了变化，个人和企业从事经济活动的自由空间也大大增加。不过，假以时日，人们也发现，转向GDP考核的经济运行，也泛出“钢铁大跃进”的某种味道。变化的还只是考核的中心指标，还并不是考核机制。如果还是当期对上级负责压倒了对人民、对未来负责的体制占主导，那么考核指标的变更顶多只是治标。

要解决考核体制机制的问题，不消说又需要新的（改革）政策。那么，是抽象的政策目标重要，还是具体的、可指标化的政策目标重要?

用抽象的原则保障具体的自由

自由总是具体的。以经济活动为例，生产要讲投入和产出，就有数不清的选择，生产者总有不小的自由。苹果公司的出品集中于极少的几款，那是苹果的自由。索尼的产品好几百种，那是索尼的自由。肯德基不卖炸酱面，奥迪不产自行车，别无他因，“他的生意他做主”就是了。中国人喜欢的“说了算”，用到此处就是按行为者的意志、理解、愿望、喜好来决定生产什么、生产多少、怎样生产。

举凡消费、交易和投资，有形形色色的自由。本专栏讨论的城市化，也是一连串行为自由的结果：如果人生在哪里不可选，那么在哪里成长、上学、创业或就业，多少总有选一选的自由。计划时代一切按行政指令行事，那也是说说的大原则。其实那个时候，百密一疏的事情数不胜数。我在上海念中学时，有位同学举家从城市的另一头搬迁过来，无论房子还是他父母的工作，都靠在电线杆子上贴条子“交换”而成——那时没有市场，麻烦非常，但总还是有一点不怕麻烦的“自由”。中国走市场经济之路，实质就是扩大自由之路。今天大都市的居民小区里，外地口音五花八门，再夹杂几句老外的腔调，大家见怪不怪就对了。

没见过有谁真的不喜欢自由。当然，裴多菲可能把自由写得过于浪漫了——“生命诚可贵，爱情价更高，若为自由故，两者皆可抛”——真的要信守，不容易。但常识之中，喜欢自由还是人之常情。虽然批“自由主义”的所在多有，不过轮到这些批判者自己，恐怕也是自由要多不要少，与你我凡人没有多大的不同。

人们普遍不能接受的，是自己的自由受到干涉、限制或禁止。乔布斯一度被自己创办的苹果公司逐出公司的大门，当然不高兴。古代

中国的文王拘、仲尼厄、屈原放逐、左丘失明、孙子膑脚还有韩非囚秦，就是一千年过去了，还不免令人耿耿于怀。道理简单，自由受限，没有人会觉得爽快。普通人也一样。你看街上追名牌包包的那一族，不论真假好几万人民币挎上那么一个，美得不能自已。或有人问一句值不值呀，回应多半是"管得着吗"——谁也不喜欢别人干涉自由！

是的，人人喜欢自由，独不喜欢他人干涉自己的自由。问题是，究竟什么是"他人之干涉"呢？投票驱逐乔布斯，难道不正是苹果董事会其他成员的自由？正如拘文王、厄仲尼、放逐屈原、挖去孙膑的膝盖骨或把韩非关起来，还不是相关人士"凭借他们的意志而行动"的"自由"？说破了，能妨碍一个人的自由的，常常恰好就是他人的自由。

这样看，"绝对自由"就难以成立了。除非到一个孤岛上，鲁滨逊的自由对任何他人的自由都不构成损害；反过来也一样。在存在着他人的社会里，一个人的自由对他人自由多多少少总有些影响。于是社会问题就来了：甲的自由妨碍了乙，丙的自由又搅得丁不得自由。这也是真实世界里的自由，总不免要打些折扣的原因。康德坚持自由以自律为前提。法国《人权宣言》把"自由"定义为"有权做一切无害于他人的任何事情"。孙中山则说，不侵犯他人的自由才是真自由。不管怎么说，反正没有"漫无节制的自由"，因为那类"自由"一定损害他人的自由。

相比之下，伯林（I.Berlin）区分了"积极自由"（positive freedom）与"消极自由"（negative freedom），被看作是推进了关于自由本质的认识。在这里，"积极自由"是指行为主体凭借自己的意志主动"做合意之事的自由"。"消极自由"呢？则是"免于受干扰的自由"。用这位牛津教授的原话来说，就是"在变动不居的，但永远可以辨认出来的界限以内，不受任何干扰"。伯林认为，"消极自由"划下了一个社

会自由的底线，因为只有“消极自由”，才保障每个个人免受他人自由，特别是他人的积极自由所带来的干扰。

刨根究底的学者指出，以上界分两种自由的思想来自古典传统，并不是伯林原创。不过，毕竟经由伯林在1958年的演说之后，“消极自由”的概念与分析才启发了更多人对自由做更深入的思考。个人自由的上限可以达到极其理想的境界，不过，一个社会实际的自由程度却是由自由的下限决定的——消极自由的空间有多大，行为自由的空间至少就有多大。

探究下去，消极自由也是一个边界变动的行为空间。规律是不是这样的：积极自由的火烧得越旺，消极自由的空间就收缩得越狭窄？譬如革命讲的是牺牲个人、服从组织、压缩小我、成就大业。攻打巴士底狱在即，至少法国的革命者就没有“免受革命干扰”的消极自由。唯有造反成功，刀枪入库、马放南山，革命者“用我们自己的方式，追求我们自己利益的自由”，才可能增加。

搞经济本来比搞革命可以容忍较多的自由。不过这也要看情况而定。像中国这样在革命传统的基础上搞建设，加之一边倒学苏联模式，再加之赶超的雄心万丈，一切追快、追大，“积极自由”的范围甚至一度大过战争年代。不是吗？“大炼钢铁”的人力动员，规模比解放战争四大野战军还大了多少倍。既然自上而下发动的“大跃进”是改天换地、向自然开战的革命的积极自由，那普天之下小人物的消极自由就对不起了，只好收缩“免除‘大跃进’打扰的自由”。最后闹到天灾人祸一起来，碰了一个大钉子，才明白国家给个人、家庭、基层多留点消极自由的空间，究竟有多重要。

计划经济的根本问题，是国家的积极自由太多，老百姓的消极自由太少。以为经济底子薄，全盘公有的资源集中起来才易办大事，一切全国动员、全民大办，似乎唯有压缩“小自由”才能成就大事业。殊不知，由于信息和处理信息的能力有限，高度集中权力的举国模式可

能举对，也可能举错。一旦集权出错，举国体制的最大问题，就是想要纠错也很难。积极自由覆盖了一切，就没有消极自由的必要空间。

从这个角度看，改革开放是从扩大底层消极自由的空间入手的。从“允许包产到户”、“允许多种经营”、“允许民营经济”，直到“允许农民进城落户”——所有这些“允许”当头的政策，很明显开拓了“可做什么”的积极自由空间。还有一个含义，“允许”不等于“必须”，更不等于非办不可。不包产到户行不行？继续务农行不行？不进城镇行不行？也行。那就是消极自由的含义了。改革政策也可能出错，留点“不改革”的空间，事后证明反而有利于推进改革。

小结一下。保障形形色色的自由，要靠抽象的权利。允许个人、家庭、基层组织做什么，是抽象权利的一个层面；保留人们不干什么、拒绝什么，是抽象权利的另一个层面。中国的城市化大潮当中，要注意国家工业化留下的经验教训。

城市化的权利不平衡

一般的观察，改革开放以来，普通人的经济自由是增加了的。不过，中国改革走的是一条渐进之路。走在这条路上，人们的自由逐步扩大，保障自由的抽象权利也逐步发展。只不过，自由与保障自由的权利发展，都带有不平衡的特点。

讲过的，1979年以后中国城镇化指数重新掉头向上，记录了城乡居民特别是农村居民多种经济自由有了显著的扩大。但是，渐进改革的不平衡，也带来多维度经济自由之间的权利不平衡。这对我国城市化的进展，产生深刻的影响。

以“土地城市化”为例说明一下吧。何谓“土地城市化”？字面含义不复杂，无非就是原本用于农村、农业、农民的土地，现在转入了城市，成为城市建设用地。如果总人口中的城市人口比例代表着“人口城市化”，那么总土地面积中用于城市建设土地的比例，就代表“土地城市化”了。

常识说，人口城市化率的提升，多少总要扩大城市范围、增加城市用地。像北京这样的大都市，现在的实际人口规模当在2000万上下。如此数目巨大的人群集聚到一起，当然要比500万人口规模的城市，或者100万人口的城市，占用更多的土地。这点没什么问题，古今中外大同小异，不需要大惊小怪。

问题是人们发现，近年我国“土地城市化”的速度，远远超过了“人口城市化”的增长速度。以我阅读所知，最早指出这一重要特色的，是现在美国三一学院教经济的文贯中教授。贯中教授复旦毕业，在中国社科院工作过，很早出洋留学，也是芝加哥大学鼎鼎大名的盖尔·约翰

逊教授的学生。老朋友了，1988年我们一起到湄潭调查土地问题，才一转眼，20多年就过去了。

那是2009年7月，我们研究成都经验的小组在朗润园研讨，文贯中教授是应邀嘉宾之一。会后不久，他发来一篇文章的草稿，对会上争议的题材做了处理。记得他的主要论点，是当下我们的城市化出现了某种偏差，最关键的论据，就是城市建成区面积的扩张速度，居然比人口城市化还要快！那时贯中正研究上海的城市化历史，直言以占地为先的浦东模式，有偏离正道之虑。他本人高举老上海即浦西之经验——地方小小的，人口密密的，到处散发浓浓的城市生活的味道。不论同意与否，“土地城市化快于人口城市化”的说法自此流行。这里为贯中打个广告，说不准确的地方，请贯中和读者纠正。

自己从小生活在浦西，不乏理解上引论点的经验基础。不过从拜读贯中文章的第一时间，我的想法就跑到了另一个方向：土地城市化快于人口城市化，岂不意味着城市人口密度的下降？如是，那还有什么城市化，不如叫“反城市化”算了。

是的，“城市化”风起云涌，甚至让人们不在意究竟何谓“城市”！前文已明确用“密度”定义城市（见“经济密度甚于人口密度”一文）。按笔者之见，正是空间密度的提升，才反映了人口的集聚；也因为人口集聚，才汇集了需求而容纳得下更高水准的分工，从而推进生产率提升、推高收入，并对人口更高程度的聚集，产生难以抗拒的引力。这样看，以密度定义的城市，才是城市化之核。没有因密度而激发分工、收入、生产率提升的城市，“城市化”何以发生？

现在发生了什么？城市土地面积的扩展快于城市人口的增加，等于城市密度不升反降！读者不要以为这是术语变换的游戏，其实里面包藏着一个大问题：如果城市化把自己的“核”都化掉了，或者化薄了，那它还可能保持持久的冲动吗？还能够担负现在人们普遍寄予厚

望的那副千钧重担——靠城市化就可以稳保中国经济持续的高速增长吗?

理解上的困难也不小。土地固然为财富之母，可它没有腿脚，不会自己跑进城市来。“土地城市化”不是自然现象，无疑是人的行为之果。于是我们要问：究竟是哪一种诱因，刺激人们长年累月地喧宾夺主，非要把为城市圈地，摆到比“人口城市化”更为优先的位置之上?

本文的答案，就是题目标明的“权利不平衡”。要说明一下，资源在城乡之间流动、重组，涉及的权利制度安排有多个层面。不过仅就本题而言，我们也可化繁为简，集中分析两项权利之间的不平衡。这一项是，农民进城居住的权利偏轻；另外一项是，农地转为城市之用的权利又偏重。比较之下，一项权利畸轻，另一项权利畸重，不平衡就发生了。

先看宪法。1954年宪法列入的“公民自由迁徙权”，实际上在当时就没有好好贯彻落实。“文革”中的1975年修宪，干脆让该项权利“出宪”，直到今天也没有恢复。这些我们都是知道的。比照之下，“城市的土地属于国家所有”，还有“国家为了公共利益的需要，可以依照法律规定对土地实行征收或者征用并给予补偿”，则都是宪法准则，有明确的表达，也受到宪法的保护。所以在宪法层面，公民的自由居住权与国家的征地权之间孰轻孰重，一看便明。

从消极自由的角度考量。农民有没有拒绝流动、拒绝迁徙、拒绝进城居住的自由呢？总的来说还是有的。只不过“强制农民进城”的报道多了，不免让很多人心里打了折扣。对比土地进城，“城市土地全盘国有”，谁家的土地进城全然取决于城市规划和行政审批，被划入者无权拒绝。征地不是自由交易，被征一方就是一百个不愿意，也不能拒绝。征地补偿法定，没有留下双方讲价钱的合法空间，更不可以“买卖不成仁义在”，下次再说吧。这样看，农民拒绝进城，要比“土地拒绝进城”，拥有更大的“消极自由”。

再看实际生活。自20世纪80年代早期始，农民大规模进城镇务工、经商、落户，就成为潮流。1984年中央红头文件予以“允许”的确认，我们已经引用。90年代以降，大体与中国加入世贸组织相辅相成，我国东部沿海地区成了世界工厂，数千万农民工远距离跨省流动，蔚然成风。最具标志性的事件，就是每年春运居然有几十亿人次在城乡之间大搬迁。这说明，实际生活比法律文本的变化更快，也因此大规模改变了中国的城乡关系。不过更仔细地观察，也表明流动、打工是一回事，安家落户是另一回事。后者涉及户籍、子女教育、社保医保可否携带等问题，远比流动打工更为麻烦。沿着城市的等级系列观察，外来人落户小城镇容易，落户大城市就偏难。这也与土地进城构成了鲜明的对照：城市的级别越高，圈地能力越强，扩展的版图越大。

从哪一个层面看，农民进城的权利与土地进城的权利都在成长。突出的问题是，此两项事关城市化大局的关键权利，“发育进度”很不平衡。结论是，土地进城易、农民进城难。由此，才出现了“土地城市化快于人口城市化”的现象。而我们的分析，也将由此入彼、由表入里，要追溯到制度安排的非平衡层面，来增加对中国城市化特色的理解。

第三部分 地权的演变路向

土地产权的变化线索

上文的发现是，所谓“土地城市化快于人口城市化”，其实是土地划入城市的权利，大大强过了人口进城的权利。接下去我们继续探讨，把大片土地很容易划入城市的权利，究竟是怎样逐步发展起来的。

让我们先确认，大批土地被划入城市，是改革开放之后才出现的现象。1978年之前，我国城市人口增长不多，城市总数变化不大，因此城市面积也就没有很大的扩张。像我出生的上海，从小到大，市区似乎从来就没有变化过。1966年“大串联”到过的北京，虽然已经开挖地铁，但“城里”无非就是从东单到西单，“出了城”还是非常农村的地方——学院路一带甚至有带“粪兜兜”的马车出行。那时及以后我去过的几个城市，如绍兴、宁波、苏州、南昌、长沙，以至武汉和南京，以“大上海”之眼光看，差不多都是“小地方”，虽然上海自己也还不过是密度极高的浦西。1978年我从黑龙江高考进京读书，看到伟大首都的市容有了进步，城区不容易再见到马车，但城市的地盘依然如故。从全国看，“国家工业化”时期老城市的扩大有限，新增工业城市虽然有那么一批，如包头、大庆、攀枝花等等，但城市数目总的来说增加不多。

城市扩张是20世纪80年代之后发生的。第一推动是前文提过的，“允许农民自带口粮进小城镇经商、务工、落户”。那个政策口子开得不大，只不过中国农民有8亿之众，即便很小一个比例的人数起来响应，也可以让原来的城镇人满为患。于是城镇要扩大，也出现了一批新市镇，如温州的龙港，就是当时知名天下“农民自办的城镇”。

这还是“人口城市化”驱动的，即随着人口向城镇流动和集聚，城镇范围有所扩大。当时的实际状况是，城乡之间的人口流动已经发生，但土地流动依然障碍重重。套用流行说法，那个时期应该是“土地城市化慢于人口城市化”。

读者或问，人口可以流动，土地也可以流动吗？在物理上，土地不能流动。愚公移山，挖土外运，流动的是“土壤”，而不是“土地”——那块承载着大山的“地”，是无法流动的。但是在经济上，土地却可以“流动”。譬如种地的农民把土地转让给别人盖厂房、开商店、建住宅，地还是那幅地，但地主变了，土地的用途也变了。那也是一种流动，或者更妥帖一点，称为“流转”。

不少朋友听熟了今日之新闻，对“地价急升、地王频现”之类，耳熟能详，以为“土地流转”天经地义，从来如此。不是的。土地流转连同其交易价格和交易量的频频变动，严格说来不过是25年前才发生的“新鲜事物”。原本的中央计划经济体制，根本就容不得“土地流转”！

让我摘一条法律给各位读一读：“任何组织或者个人不得侵占、买卖、出租或者以其他形式非法转让土地。”该条款出自1982年《中华人民共和国宪法》第10条，拥有至高无上的法律地位。其意清楚明了，用语斩钉截铁：不得“侵占”，也不得“买卖”或“出租”，且不得“以其他形式非法转让土地”。至于还有没有“合法转让土地”的空间，在1982年那是完全没有的。由于是宪法条款，所以也统管了当时的《土地管理法》。甚至当时的《刑法》，也把“以牟利为目的，非法转让、买卖、出租土地”的行为，列为刑事犯罪。

如果哪位仁兄手持1982年的《宪法》、《土地管理法》和《刑法》文本来到当下之中国，那么他满眼望去，应该遍地都是“非法现象”！因为很明白，不论人们持何种价值评判，“土地转让”已经成为在

中国很容易就观察到的经济现象。其间究竟发生了什么，才使得土地市场登堂入室，土地拍卖火爆进行，土地转让遍及神州大地?

关键的变革发生在1987年。是年，中国经济早对外资正式开放，民营企业也可以合法注册登记。新变革带来不少新问题，其中最形而下的，是内外“非公经济”如何合法落地？须知那个时候，人力、建材、机器设备和原料，皆有了“市场流转”，不难获得。但让人家来投资，总还要有个地方可供落脚，总要有块土地可以承载厂房、机器、设备和人工吧?

由政府划拨供地吗？国企可以，无非“掏左口袋给右口袋”，横竖全民是一家，肉烂在锅里就是了。内资的民企也好办，戴上一顶“红帽子”，用“乡镇企业”或“联合经营”的名义办厂，土地就有了——至多日后再加一道“产权明晰”的代价而已。但是外商要“化妆”，怕就没有那么容易了。小规模的外资还够胆，反正珠三角一带“遇见红灯绕着走”的本事大，只要本地人敢招商，他就敢来。大型外资就不敢了，他们的法律审查通不过。憋来憋去，1987年中国政府决断大幅修改土地法律，从严禁“土地流转”的传统立场，变通为“有条件允许转让”。

关键的条件就是一点，即土地所有权依旧不得买卖、出租或以其他形式转让，但国有土地的使用权却可以经过批准后以多种形式转让。全国人大据此原则修订了《宪法》、《土地管理法》和《刑法》的相应条款。仅从字面上看，新的修订也不大，无非在原先“土地所有权不得转让”之后，直直地加上一条：“使用权经批准可转让。”解释起来，国家即全体人民的土地一点没少，也永远不会少；顶多就是这些永远国有的土地，在某一个时期内的使用权，有条件地转让给个人与内外非公企业。

在经验上，农村的包产到户——学名是家庭联产承包责任制——就是把土地所有权与使用权分开处理的结果。农地所有权永远归集体，使用权按年期归农户。你说这是姓“社”还是姓“资”？所有权公用

就姓“社”，既然所有权没变，一定年期的使用权归农户，也不好贸然就说姓“资”吧？重要的是，如此一来，农民就愿意好好种地了。等到多年的粮食短缺转为“卖粮难”，再吵来吵去就毫无意义了。

城市开放也一样处理：工厂、商店、楼宇下面的土地，所有权永远国有，但使用权却可以按一定年期转让给内外民企和居民个人。怕变色吗？所有权没变啊。怕政策僵硬、招商困难吗？土地实际上已经可以转让，制度有足够的弹性来容纳新的生产力。现在不少人以为邓小平的“不争论”，就是凭他个人的革命权威下了一道死命令。不完全准确。具体的改革政策和体制选择，也要让好争论的人士难有大的用武之地。

代价就是法律的解释很绕口。试举一例，修订后的法律还是禁止“以牟利为目的……非法倒卖土地使用权”。如何理解呢？网上有如下说明：“所谓倒卖土地使用权，是指将土地使用权非法出卖给他人，或者为了出卖而向他人收买、租借土地使用权等，有的是明码标价予以出卖；有的则是以某种形式掩盖其土地的买卖，如明里购买他人的厂房，暗里则是购买厂房所占地的土地使用权；借买他人住宅之名行占他人住宅基地使用权之实等。”老天爷，这读得懂吗？我觉得很难。不过有一点，事情是做起来了：统计上描述进入中国的外资和民营经济的增长，每一个数字下面，都实实在在发生了“土地使用权的转让”。

至此，“土地转让”艰难起步，还远远赶不上人口与其他资源转让的脚步。进一步的强力发动机从何而降，听下文分解吧。

先国有化、再市场化的由来

政府与土地结下不解之缘，且为“土地城市化”装上强大的发动机。这一套究竟是从哪里来的？本文要告诉读者，这其实是原本叫作计划经济的体制，对一连串开放机会所带来冲击的反应。那时应该没有什么“顶层设计”，也没有深谋远虑，仿佛不经意之间，就生成了一套独特的土地制度。

中国打开国门搞开放之际，土地作为基本生产要素，还受到高度严格的计划管制。那时的宪法准则是，凡涉及土地，任何组织或个人既不得“侵占”，也不得“买卖、出租或以其他形式非法转让”。是滴水不漏的体制，自家人好办，谁用地找政府划拨就好了，但外资要进来，不好让人家“悬空”办厂吧。

冲击引出的问题，终于提到了决策层面。据《瞭望东方周刊》记者葛江涛、周丽和罗敏的报道，1986年时任吉林省委副书记的王先进被调入京，出任国家土地管理局首任局长。这位王老2012年已是80多岁的高龄，回顾以往，讲到了一些关键情况：

1987年2月，国务院组织召开外资领导小组会议，我作为领导小组成员参加会议。时任国务院副总理谷牧在会上传达了国务院主要领导同志的意见，提出能不能转让一部分城市土地，吸收一些外资，加快城市建设。

我当时表示赞同并提出三条意见：第一，转让的是土地使用权，不是所有权；第二，转让土地要有一定年期，不是无限期的，到时无偿收回；第三，要按不同年期收取一定的租金。只要把握这三条原

则，搞土地转让就不会有问题。当时会议决定，由国家土地管理局和国务院法制办组织试点。

后来经过一系列准备，我们在1987年11月向国务院提交了试点报告。1987年12月，深圳市按照国务院批转的文件精神，首次公开拍卖一幅面积8588平方米的地块，使用权为50年，这就是新中国历史上土地拍卖的第一槌。

这是“中国方式”（Chinese way）了。事情是外资引起的，首先问题要足够大，才能穿越行政层级，直达“有权拍板”之“天庭”。问题不大，或大了也反映不上去，那就万事皆休，什么也不要谈了，这是一。问题提出后，还要有敢负责的领导人，先拿出个倾向性的意见（能不能转让一部分城市土地，吸收一些外资，加快城市建设）。如果谁也没个态度，或只讲几句不痛不痒的套话，那“问题”就永远是问题了，这是二。然后还要走一走集体决策的程序，因为问题复杂，牵一发而动全身，要到跨部门会上（这里是“国务院外资领导小组”）过一过，看看有没有解不开的死结，这是三。没有，再责成有关机构“组织试点”，看想法能不能成为可操作的经验，这就是四了。

王老的回忆，讲的就是上述四部曲。问题自下而上，先有一、二、三，还要自上而下，那就是四，“由国家土地管理局和国务院法制办组织试点”。其实还没完。当时试点选了深圳，几个月后的1987年12月1日，那里就拍出了天下第一槌。个中故事应该也不少，但报道没有说，希望还有其他消息来源的公开披露。

最近几个月和一些同事同学在深圳调查土地问题，倒是知道，如果当年深圳第一幅土地的拍卖，可算成土地变革的第五部曲，那至少还有第六部，即1987年12月29日广东省人大常委会通过的《深圳经济特区土地管理条例》，其中有一条说，“特区国有土地实行有偿使用和有偿转让制度”。

然后才是第七部曲，在深圳先行先试的基础上，1988年全国人大通过了对宪法第10条的修正案："任何组织或个人不得侵占、买卖或者以其他形式非法转让土地，土地的使用权可以依照法律的规定转让。"

后两部曲，绝对少不得。须知深圳开拍土地的时候，内部人士或许知道，那是国家土地局和法制办根据国务院外资领导小组的决定，选点试验。但是在外人看来，《宪法》、《土地管理法》甚至《刑法》，白纸黑字俱在，一切土地都不得转让，你广东、深圳一个地方政府，怎么就敢冒天下之大不韪，公然组织土地拍卖呢?

所以要赶快跟上：拍卖在先，仅28天后就出地方法规；几个月之后，全国人大常委会在"土地"后面加了"使用权"三个字，就从"不得转让"改为"可以依照法律的规定转让"。

在1988年的中国，其实并没有允许土地转让的全国性法律的存在。非要"依照法律"，也就只有上引广东人大做出的那份规定。这差不多就是上位法从下位法里找根据了，究竟说得通还是说不通，要听法学家的意见。我是门外汉的看法，以为说得通，因为把行得通的事情再写通、说通，比较顺理成章。反过来，说得头头是道、写得清清楚楚的，未必行得通。

当然全国人大的宪法修正案本身就是地位最高之法。"可以依照法律的规定转让"，可不可以就是依照本宪法修正案呢? 好像也没有什么不可以的，就是套来套去，很拗口就是了。实际上，1988年宪法修正案最重要的作用，是在一个多少年禁止土地转让的国度，为转向"土地可转让"的新体制争取了时间。又过了两年，国务院于1990年才颁布了《城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》。从此，"土地使用权可转让"才算有法可依。

从广东人大的地方法规到宪法修正案，还有一个细节值得一提。上文都引过了的，广东的法条里讲允许转让的，是"特区国有土地"。

到了全国人大常委会，把“特区”的限制词去掉了，把“国有”的限制词也去掉了。于是，可以依法转让的，就成了很一般化的“土地的使用权”。

看客须知，中华人民共和国的土地，从所有权分就是两种：国有土地和集体土地。后者是农村、农民的土地，从当年土地改革的成果里来的。后来互助组、合作社、人民公社，一路升级就成了农民集体所有的土地。那么，1988年的宪法修正案说“土地使用权可转让”，是不是说国有土地的使用权可以转让，农民集体土地的使用权也可以转让呢？

字面含义应该如此。这也埋下了另一粒制度变迁的种子，我们要再过十数年，才有机会从成都等地的城乡统筹改革试验中看其发芽成长。1988年宪法修正案写的是“土地转让权”，但实际上还是限于“国有土地”，并没有把集体土地包容进来。玄机就在“依照法律的规定”。也讲过的，对1988年的宪法修正案来说，当时唯一可依之法，就是广东人大1987年底通过的规定，那里写明，唯“特区国有土地”才得以转让。1990年国务院出台的土地出让、转让条例，同样写得明明白白，允许合法转让的，也非“城镇国有土地”莫属。这一前一后的可依之法，都规定唯有国有土地才可合法转让，宪法修正案写得再一般化，集体土地还是不见容“可转让”。

咬文嚼字之间，一部新的发动机被装进了我国的土地制度。“转让”何意？市场交易也。土地可交易，资源就资产化、资产就资本化——预期的土地未来收益就可以成为当下融资的根据。日后很久，人们才知道，这是威力多么强大的一部发动机。当时只不过设立了一项前置条件，唯国有土地才可合法入市场，而国有土地的唯一代理人，就是政府。

由此，政府充当了土地市场化的第一推动。新时代从此拉开帷幕，土地资源的配置，越来越服从“先国有化、再市场化”的强力逻

辑。

土地急就章的得与失

目前通行的城市土地制度，起源于20世纪80年代中国的改革开放。真正一部急就章：从法律严禁土地转让、租赁和买卖，到形成可以拍卖土地使用权的市场体制，在国家行政和立法层面，前后总共用了还不到一年时间。如此剑及履及的紧迫性改革，于今不可想象：不要说一年完成改革的七部曲，就是七年完成一部曲，也不容易。

当然地方和底层的改革，酝酿的时间要长一些。以深圳为例，那里城市国有土地的有偿使用，早在1981年就开始了。再早一点，还有拿土地做“补偿贸易”的记载。那是自1956年以后，国有土地“无偿、无限期、无转让”体制的实质转向。有偿利用也是外资逼出来的，最早是1979年的《中外合资经营企业法》，规定使用场地可以收费。这是初级的权利界定，终于有了“你的还是我的”之别，于是初级的“转让”——缴费使用——就登堂入室了。

“有偿使用”要定费率，其实就是为国土使用权的转手定一个价。我看到的资料，开始取费不高，每平方米1~21元不等。深圳最早执行，1982~1986年间累计收取的土地使用费不足4000万元。

当时有两股力量，一起把这种初级转让推向“高级形式”。其一是用地企业，因为每年用、每年付，但来年还能不能再用，没有稳定的预期。投资要讲长期收益，因此要求用地期限拉长。其二是政府，因为邓公有言在先：“中央没有钱，可以给些政策，你们自己搞，杀出一条血路来。”其中，允许借贷就是一大政策，但借贷要还息。资料说，1985年深圳借贷6.5亿银行贷款，每年须还息5000万。那年的土地使用费仅1200万，还息都不够，逼深圳政府想办法。

好在深圳与香港交往频繁。据时任市委书记的回忆，是霍英东“一语惊醒梦中人”：你们有土地，怎么会没有钱？钱可以从土地中来！这话可不是无厘头，因为香港经验就是土地财政。于是，深圳派出调查组赴港研究，并于1986年底拟就“深圳土地管理制度改革方案”，要点就是出让国有土地的长期使用权，以此为城市建设筹措资本，并给中外投资者利用土地的长远预期。

在对改革方案的论证中，有香港专业人士提出：方案可行，“但必须修改《宪法》和《土地管理法》，否则外商绝对不敢来买地”。可是，要30个全国人大代表联名才有提案权，而当时深圳只有5名全国人大代表。这才反映到国务院，才有了上文提到的国务院外资领导小组的讨论和决定。

应该是得到国务院的授权，深圳政府才于1987年10月修改了原先的行政规定，确立“土地使用权可以有偿出让、转让、抵押”。这里至少有了“地方合法性”，对改革的实质推进意义重大。1987年9月，深圳以协议方式和公开招标方式，分别出让了两幅土地。试水成功后，于12月1日开拍“天下第一槌”。然后在不到一个月之内，由广东省人大通过地方法规，明确“特区国有土地实行有偿使用和有偿转让制度”。

这么回顾，从1979年法律规定可收土地使用费到1987年深圳国土的拍卖转让，也有8个年头了。虽然时间不算短，但对于土地制度这么影响到方方面面长远的大事来说，怎么看也还是篇急就章。

首先是变革的动力急。外资外企说来就来了，来了要落地，急急提出“场地使用付费”，也来不及考虑更长远，包括日后“外国人究竟可不可以在中国购房”，只能走一步是一步，走不通时再找辙。

其次是观念转变急。严禁土地转让究竟是为了哪般？从来就没有清楚明白的说明。不行就是不行，连转一转念头也是弥天大罪。突然又允许转让，道理也来不及细讲，反正转让的不是所有权，只是使用

权。至于为什么所有权转不得，使用权却可以转，以及到底何谓所有权，何谓使用权，也一概来不及细说，完全顾不得“权利”（rights）要以人们认为正确（right）为基础。

还有就是借鉴别人的经验急。香港土地制度是1840年后中国割地赔款的结果，名义上土地归英国皇家，然后依照英国本土的crown land（意即官地，皇室土地）处理，即批租给民间和市场经营，皇家换得现金，又没有断卖祖宗财产，挺两全其美的。无奈中国内地不是殖民地，也不是“所有土地都是国家财产”，更没有1997回归问题。借重香港土地经验，急急冲开了禁区，也埋下日后其他方面的麻烦。

急就章的好处是收益来得快。在体制上，终结了“土地不得转让”，开启了市场之门。在财务上，仅1987年深圳那三宗地的转让，就让政府库房收入增加了2336.88万元，相当于1985~1986两年的土地使用费。受让方也不吃亏：作为第一拍的出价最高者，深圳经济特区房地产公司为那幅8588平方米的土地付出了525万元的对价，但建成当时深圳最大的商品房小区之后，公司还是净挣400万元。

更重要的是扩散效果。深圳那个首场拍卖会，规格之高，空前绝后：时任政治局委员、央行副行长、内地17位市长，以及28位香港企业家和60多位记者一起在现场观摩，把“土地可以转让筹资”的新理念、新做法迅速传播到沿海内地。来年7月9日，上海市以招标方式出让虹桥开发区内一幅1.29万平方米土地的50年使用权，这回是一家国际公司中标，支付了1亿多人民币。有偿转让土地从此进入中国经济生活，人们对“买卖土地”再也见怪不怪。据时任国土部长徐绍史2011年接受记者采访时讲的数据，从1997年到2008年，全国共出让7000万亩土地，获得5.3万亿元土地出让金。

“得”是明显的。那么，有没有“失”呢？25年之后回首，我的看法还是有的。如果向未来看，那篇土地转让的急就章，恐怕还要面临代价大幅上升的困境，值得讨论和关注。

明显之失，是当时急急忙忙定下的土地转让年期，如住宅用地70年，工业用地50年，商业用地40年，实在留给未来一个大麻烦。讲过了，那是香港的影响，而那里有一个回归内地的特殊约束条件，所以不少土地批租的年期比较短。再加上当事人对土地转让年期的理解，难免带上时代的痕迹。结果，土地转用的年期安排不但过短，且没有清楚交代到期后的处理办法。天下通行的“房地一体”，到中国大陆就变成“房、地分离”——企业和居民个人对房屋拥有所有权，但其下的土地，却是国家到期就可以收回的！这个麻烦，现在已露头，未来还将与时俱增。

可转让土地的分类，看来也经不住经济结构变化的考验。住宅、工业和商用，看似泾渭分明，但分类管制的僵化，当技术、产业和需求结构进一步变化时，却成为障碍。譬如“新型城市综合体”，要求把商业、产业、住宅等多种形态的建筑，组合在一个不大的空间里，便于时间成本快速提升的城市新人，更便捷地在“产城结合”的环境里生活和工作。此时，土地分类僵硬，管制烦琐，变更手续麻烦，势必束缚城市成长。

最大之失，还是把香港单一土地所有制的特殊，错以为是可以通行天下的一般。其实全部土地归港英政府，只是港岛的殖民地体制遗产，并不是包括新界在内的全部香港的土地制度。可惜早年的认知，尚没有如此高的“分辨率”。结果，在内地可转让的土地制度里，从一开始就带上了“国有土地才可批租”的基因，完全无视本土存在两种土地所有权的历史与现实。特别是后来有了土地财政的强大诱因，变异出始料所不及的“政府与民争地”的可怕动力。

香港地制的另一面

20世纪80年代中国开放，在土地方面急急引入香港经验，解开了当时不准土地转让的历史难题，也开启以土地为工业化、城市化筹资的新路。说来蛮有意思的，从那个时候起，内地、香港的地制如出一辙，不是“两制”，而是“一制”。

香港的“资本主义”，怎么那么快就进入了内地？10年前写《农民收入是一连串事件》，涉及土地制度变迁，我对此有所讨论。当时是这样说的：“被叫作‘资本主义’的经济里面，香港是一个例外。因为是殖民地，香港的土地曾经全部归英国女王所有。为了在国王的土地上发展经济，香港发明了一个‘土地批租’制，由政府主事，让工业家、地产批发商竞标购买一个时期内的土地使用权。政府‘批’出土地，得到收入；业界得到清楚的、可以再度交易的土地使用权。”

其实没有“发明”。鸦片战争之后，港岛割让给英国，于是香港的土地就成了英国皇室财产，与其在英国本土的皇家土地一样，都是crown land。请教过在英国任教的朋友，那里的惯例，crown land也可按年期批租给民间。要注意，不是“断卖”，而是“批租”。我的理解，这样英国皇家既有银子花销，又不用背上“出卖祖业”之骂名。只是香港在远东，英国又要求香港“财政自立”，于是香港crown land的批租权，就交给港英政府行使，租金所得也归港府库房。这样，香港的crown land就被通称为“官地”。

“官地”是公有土地的一个类别。欧美不少资本主义国家也有的，明确归政府所有，所以也可以进一步明确为归联邦、州或城市政府所有。香港的特别之处，在于全部土地皆为“官地”。这是1843年《英皇制诰》宣布的，其实也不准确。因为港岛系割让，但九龙的部分和新

界却是租借的，土地所有权当有不同。可是要殖民地当局“确权”，就没有那么多道理好讲了：除了新界部分农地为村民所有，其他港地一律被宣布为“官地”。

“官地”之利用，当然以官意为主导。先看年期，我看到的资料，1844~1848年间多为一次批租75年，不可续约；1848年以后的50年，改为一批99年；到了1898年，港英政府认识到租期过长不利于政府分享土地升值的收益，代之以75年可再续租75年租约，并要求承租人在期满后支付按新标准制定的土地租金。再后来，75年租期成为标准租期，直至1997年香港回归；但北九龙及新界土地，却又以1898年7月1日起99年减最后3天批出。例外也总是有的，如中环花园道旁的圣约翰教堂的土地，就是英王赠与圣公会坎特伯雷大主教的，所以这幅土地属“永业权”（freehold），不同于其他承租人的“租用业权”（leasehold）。

土地批租也不一定都有偿。通常，香港政府对公用事业、学校、医院、慈善机构、教堂、庙宇等，多以无偿方式批出土地；对于不赢利的公益用地，有时只收取象征性地价。对那些经济效益不十分突出，但政府决定支持发展的行业与企业，也可免交地价或以低于市价的官方优惠价供地。至于香港政府自己的办公用地，则完全无偿。批租土地的方式，也是公开拍卖、招标或私下协议并举。这些灵活性如何掌控，完全由政府凭所有者身份来决定，仅受香港政制的约束。

最为特别的地方，是香港之官地，即便已经批租给公司或个人，且在约定租期之内，但只要官家“为了公共利益”，便可以“收回”。为此，香港法律专门有《收回土地条例》，规定因卫生欠佳、不适合人居住或危害健康或为军事利用以及“为行政长官会同行政会议决定为公共用途的任何类别用途”，政府就可以把官地“收回作公共用途”（resumption for a public purpose）。政府收回官地，要给以“公正的补偿”。原租用业主有异议，也可要求独立的“土地审裁处”裁决。但

拒绝迁出者，政府可以“占用官地”的罪名起诉、强制执行。就是从此扇窗口看进去，我才对用“合约理论”处理政府题材，从根本上怀疑。

这样，官地公有，所有权不买卖、不出租，但政府可批租收益，并以最终所有者的身份主导土地利用契约的订立和执行，就构成了香港地制的主要特色。10年前我的评论说，这是“资本主义的一个例外”，当不为过。也正因为是个例外，所以才与内地的体制一拍即合。这里被高度市场化了的，仅仅是土地的使用权，至于土地的国家所有权，连同政府主导土地利用的控制权，岿然不动。

很明白，这样引进的港式土地批租制，不会损害内地的“社会主义土地公有制”。由于法律禁止所有权层面的买卖、出租和转让，所以土地公有制没有变，也永远不会变。新的变化只发生在使用权层面，且定下转让的年期，在期内政府也可视需要“收回”（内地叫“征用”）土地，到期更可以“收回土地连同其上盖”！仅此变化，政府就可以坐收土地出让金，筹得大笔公共资本。这样的好事，何乐而不为?

引进容易，效果立见。不过，这一套是不是“有百利而无一害”?也不尽然。10年前我看到的，是下面这一点：

不料政府当“地主”，也可以别出心裁。为了获得更多一点财政收入，香港政府特意控制土地的供应数量，旨在“少批多得”。香港政府常常“规划”出一块土地，因为市场竞价“不理想”而收回，待来日再批。看到被当地人称为“石屎森林”的摩天大楼自天而降，你可不要以为香港的土地资源已经耗尽。事实上，港九岛上未开发的土地还有70%强！

如此一来，我们东方之珠的地价就在全球称王。是的，香港的税法简明而所得税率很低，连弗里德曼都说过值得美国学习。但是，香港政府通过土地批租而征得的“暗税”，在资本主义经济里举世无双。

香港要不是具有区域性的市场经济制度（特别是金融制度）的竞争优势，那样天价的土地市场无论如何是撑不住的。

10年来，除了地价房价蒸蒸日上，香港经济究竟还有多大的看头？数来数去，还是那几位老辈地产商在那里引领潮流，但见前浪、不见后浪。制造业早就移师内地去了，本地的“数码革命”，出不来苹果也出不来三星，最后能熟门熟路造就的，还是一座座地产之“城”。

香港土地模式席卷内地，“土地财政”外加“土地金融”，威不可当。但是花团锦簇的繁荣之下，也露出事情还有另外的一面。公有土地在政府主导下批租筹资，既然“两地一制”，那么经济逻辑也一致，引发的后果也相似。所幸内地比香港大了好几千倍，港式土地方面的病灶由沿海转到内地，“发作时间”看来比较漫长。不幸之处也有的：国家幅员辽阔，多级政府体系庞大，法制又薄弱，巨大的土地利益包围政权、腐蚀官员，防不胜防。君不见，10年来几乎所有的腐败大案，皆与土地有关？为反腐防腐，土地管制要搞到叠床架屋，土地政策更是变化多端，这在“原产地”香港，反倒不多见。

民地是如何转为官地的

话说内地引入香港经验，破解了以土地筹资的难题，为工业化、城市化安装上一部功率强大的发动机。时至今日，一个政府主导的城市土地市场早就遍及大江南北、沿海内地。不消说，这在筹资方面取得了过去计划时代根本无法想象的绩效。但也不容讳言，在资源配置、收入分配、管制等方面，该“市场”的运行负荷也日趋沉重。形势很明白：中国的城市化要再向前走，绕不开“反思官地筹资”这一课。

细细梳理我国土地制度变革的急就章，我们的发现是，内地学香港搞土地筹资，忽略了一个基础性的差别，这就是：此地原本就不是单一“官地”制，所以这里要搞港式的“以官地筹资”，首先要面对一个香港从来不曾面对过的难题，即如何把原本不是官地的民地，转化为可由政府出让长期使用权的官地？

翻看中华人民共和国的《宪法》和《土地管理法》，内地行土地公有制。不过，中国的土地公有与前苏联的不同。老大哥的是单一土地国有制，起源于1917年11月列宁一纸法令签下“全部土地无偿转归国有”。中国实行的则是国家所有与集体所有并存的两种土地公有。我们这里的集体所有制，全称当为“劳动农民的集体所有制”——就是说，集体土地乃农民之地，系民地而非官地。

以上中苏之间的差别，来自历史。布尔什维克搞的是城市革命，阿芙乐尔号军舰一声炮响（前几年我到访圣彼得堡，才知道真的只有“一声炮响”，再没有第二响），冬宫的大门被打开，十月革命就胜利了。按当时的革命意识，农民私有土地是小资产阶级所有制，也是无产阶级革命的对象，所以列宁的土地法律，把包括农民土地在内的所有土地，一概无偿收归国家。但是，中国革命靠发动农民，走农村

包围城市的路线，中国共产党靠实施承认小土地私有权的土改纲领才争取了农民，赢得了天下。现在有些中外人士动不动喜欢说“中国的土地都是国家的”，只表明他们对近现代中国的历史以及中国共产党合法性的根基，一无所知。

从数量上看，我国农民的集体土地占绝对优势。起因也是国情，现代工业和城市极不发达，经济结构只能以传统的农民、农业、农村为主。不但广袤的农村地区差不多都是民地，就是占地、占人比例极小的城市，也悉数被农村包围。以深圳为例，30年前那里的城镇人口不过3万，城镇建成区的面积不过3平方公里，其余的呢，还不全都是宝安县的农民和农村？看来从革命年代到建设时期，真正一以贯之的，还是“农村包围城市”！

开放引进港式“官地筹资”，好固然好，问题是哪来那么多可由政府出让的官地？要知道，香港的官地原本也是民地，无奈鸦片战争前后，国家积弱积贫，弄到裂土割地，也把港岛和一部分九龙的民土割让给英国，再由英国皇家“委托”给港英政府打理，这才有所谓“官地”以及“以官地筹资”这回事。两地基础条件不同，就算学得一身人家的本领，没有数目足够的官地，巧媳妇难为无米之炊，筹资又从何谈起？

新动力由此产生：发现、寻找、开发更多的官地，然后走港式的资本积累之路，经由向市场出让官地，为城市化、工业化筹资。承载这新使命的主体，讲到底还是政府。因为在传统计划经济下，国家就是一间“超级公司”，以行政指挥配置经济资源，本来就是中国经济运行的题中应有之义。改革从放权入手，一部分“国家公司”之权放到企业，另外一部分则放到条条块块的政府。像深圳这样的，承担“杀出一条血路来”的责任的，是政府；负责招商引资的，是政府；提供基础设施配套的，是政府；负债贷款的，开始也只能是政府。加上港式“以官

地筹资”的主体也是政府，“一桌菜”就齐了：在国家工业化之后，政府主导的城市化模式，正式登场。

该模式的关键，是政府要不断地开发、控制更多的官地。而在香港那里没有这个问题，因为全部官地一次割让过去，他们只需控制利用的进度就可以了。我们这边不同，由于大量土地是民地，所以实际上还是“一国两制”，因为我们的地方政府，要加快开放、发展、引资、建设，就天天要琢磨“如何把更多的民地转为官地”！

不过，这内置的动力究竟可以发挥多大的力量，还要受制于其他社会条件。我们先看法律。这里要探查的问题是，转民地为官地，法律上允许不允许，有没有足够的合法空间?

答案是法律上有空间，但有限制条件。首先在宪法层面，“国家为了公共利益的需要，可以依照法律的规定对土地实行征收或者征用并给予补偿”（见《宪法》第10条）。这里有几点很明确，一是存在非官地即民地，否则如果全盘国有了，再也无所谓征收或征用了；二是转民地为官地的合法途径，或“征收”（即永远归国家所有）或“征用”（即国家用完后还地于民），除此之外，没有“非征”之路可走；三是国家征收或征用民地，要有条件，其中一项是“为了公共利益的需要”，另外一项则是“给予补偿”。

但以上明确的宪法准则，也有含义模糊的地方。现在大家看得比较明白的，首推“为了公共利益的需要”。含糊之处在于，究竟什么才算“为了公共利益”？招商引资、扩大税收和就业，算不算？搞基础设施（包括建造资产可上市的高速公路等），算不算？建商场、盖楼宇，算不算？修高尔夫球场呢，又算不算？问题是“公共利益”（以及近来人们喜用的“公共产品”或“公用品”）本身的含义就模糊，吵一万年也难吵得明白。没有法律的明文规定或法官法的传统，见仁见智的术语，怎么可以拿来充当“征地许可”的法定前提条件?

前提含糊，许可的行为却又非常明确——征收或征用土地。这个“征”字，何其了得。那可是明明白白的强制行为，实施主体又是诺斯所言“唯一可以行使合法强制力”的政府，强强相加，硬得很，完全不以被征土地所有者的意愿为依归。放到一个行政权力本来缺乏有效监督、制衡的环境里，法律的“止纷定争”功能很容易走向反面。“给予补偿”又是单方面的。对照有关法律规定，1999年前的土地管理法，甚至规定政府征地给予的补偿，不超过土地原用途三年平均所得的20倍。这就是说，法律只规定了征地补偿的上限，但没有划定下限！咬文嚼字地讲，政府拿走民地，一分钱不补也并没有违反法律。

当然，法律优于“内部掌控的政策”的地方，在于公众包括被征地的所有者也可以提出自己对法律的理解，并据法力争。譬如提出“有违公共利益”的证据，或关于“补偿”方面的索求。不过，我们还有其他法律条款支持把民地转为官地。其中，最有力量、也对我国城市化进程发挥影响最为重大的，是宪法规定，中国的“城市的土地属于国家所有”。

城市土地国有化之谜

第一次宣布城市的土地属于国家所有，是1982年。那一年全国人大通过修订的《宪法》，第10条的第一句，就是“城市的土地属于国家所有”。读下来不过11个字，简洁、清楚而斩钉截铁，就像是陈述一件久已存在的事实。

其实不是的。我国城市土地的权属关系，原本相当复杂。当然早就有了国有土地，源于旧中国官僚买办资本的土地，在共产党进城之后，收归国有的。还有原民族资本主义的工商物业，经过社会主义改造，成为国有经济的组成部分，其中的土地当然也归国家所有。这都没有问题。

但是原先的城市里，还有大量居民住宅。那房子是私宅，其下的土地是民地，由私人购得并属私人所有。也不是唯有官僚、地主和资本家才购置城市地产，一般的小市民、自由职业者、教师、小职员，甚至工人和其他三教九流，也有拥有私宅民地的。譬如《银元时代生活史》的作者陈存仁，老上海的一个医生，他的书里就写到出道不久，就拿出行医所得买得了静安寺附近的一小幅土地。

在这些民间私地上盖起来的私房，凡业主自住的，那就属于生活资料，划不到生产资料私有制的范畴，也算不得社会主义改造的对象。因为按那个时代的经典理论，社会主义仅仅与生产资料私有制不相容，至于生活资料，那是可以私有的，在意识形态上也受国家的保护。

问题是民间私宅，如果自住有余而拿出来出租的，那就得有个说道了。因为房租属非劳动收入，与剥削脱不得干系。出租的房产，因

此也不再是纯生活资料，多多少少具有某种生产性。问题来了：生产了房租的民地私宅，算不算生产资料私有制，要不要纳入社会主义改造的范围?

中华人民共和国从新民主主义一路走向社会主义，对城市民地私宅的政策是逐步变化的。《共同纲领》和1954年宪法时期实行生产资料的多种所有制，包括“个体劳动者所有制”和“资本家所有制”，都受宪法承认与保护，所以城市居民的民地与私房，无论自住还是出租，在法律上都不成问题。1956年以后，中国加快转向社会主义改造，不过重点是工厂、商店和农业生产方面的公私合营与合作。直到1956年，城市私有土地和私房，基本上还可以买卖、出租、入股、典当、赠与或交换，只要缴纳相应的契税，就都是合法的。

1956年1月，中共中央书记处二局发出《关于目前城市私有房产基本情况及社会主义改造的意见》，提到“一切私人占有的城市空地、街基地等地产，经过适当办法，一律收归国家”，开启了城市土地国有化的进程。中央在批转这份文件时要求：“在当前社会主义改造的高潮中，争取在一两年内完成这一任务，这是完全可以做到的。”

但是城市私房的社会主义改造，显然比资本主义工商业的社会主义改造更为复杂。1958年2月，时任国务院八办副主任的许涤新在第一次全国城市房产工作会议上就讲到这一点：“出租房屋的占有者不是一个阶级，小市民、教师、工人、小职员等都出租房子。因此要很客观地、细致地分析这个问题，不能一概称为资本家。对房产的改造不要简单化，出租房子的少数是资本家，大多数是一般市民、工人等等，所以要求我们要细致地解决问题，不要概念化，不要拿工商业改造的办法硬套，一套就套糟了。”

不能照套，“改造”就快不了。事实上，到1958年中，私房改造除了部分地区已按期完成或正在积极行动外，还有不少城市尚未着手进行（时任第二商业部张永励副部长语）。甚至到了1960年底，全国范

围内还有14%的市及2/3左右的县还未进行或者没有完成城市私房改造工作。

其间，按后来的标准看还算温和的私房改造，究竟是如何进行的？过去外出调查，喜欢翻看地方志。像陕西《辉县志》就有以下记载："根据1964年国务院批转国家房管局《关于私有出租房屋社会主义改造问题的报告》，县改造私有出租房屋领导小组于当年4月派出工作组，深入县城5个居民委员会，对私有出租房屋进行社会主义改造。改造原则是：私人出租房屋建筑面积在100平方米以上者，均应进行改造。地主、富农、资本家及教会、庙观出租房，不论多少一律改造。房主住房一般以现住房屋为准；房主户口不在本镇者，一律不留。"

"改造"的具体内容，也有记载："改造后的房屋由县财政局统一管理，统一经租，按月将租金的20%、25%、30%返还房主，作为月息。"这就是说，地主、富农、资本家、教会、庙观以及房主户口不在本镇的，全部出租房都列入"改造"；其他老百姓家的，则划一道出租房屋面积的杠杠（100平方米），超过部分才纳入"改造"。此外很重要，"改造"也不是一下子把物业充公，而是交政府"统一经租"，即由政府房管部门代为充当中介，并将所收房租的20%~40%返还原房主，相当于给原业主一个固定的利息收入。

以我看到过的北京、上海、广州、温州、常州等地的资料，"文革"前的私房改造，大体都是划下每户出租面积的政策界限（一般大城市为150平方米，中等城市100平方米，小城镇50平方米），超出部分的私房就归政府"经租"，然后分成20%~40%作为利息。从产权关系看，进入改造的城市私房民地，所有权并没有一下子归公，原业主一般还保有人民政府颁发的房证地契，但这部分私房的使用权、出租权已经归了政府，物业的私人转卖、处置和继承权都废止了，但收益分成权还是保留着。

到了“文革”，以上温和的改造就跟不上形势了。1967年11月4日《国家房管局、财政部、税务总局答复关于城镇土地国有化请示提纲的记录》就明确：“对（城市）土地国有化问题，中央在1956年已有原则指示，到十年后的今天提出要把土地收归国有不是太早而是太晚了”，“无论什么空地（包括旗地），无论什么人的土地（包括剥削者、劳动人民）都要收归国有”。该文件对“一切私人占有的城市空地、街基地等地产”的解释，也扩大为“其中街基等地产应包括在城镇上建有房屋的私有宅基地”。

实际情况比上述文件还要“左”。私房经租的房租收入到1967年全面中止，“造反大潮”中很多城市出现抢占私房的行为，而红卫兵的抄家甚至把建国后颁发的地契房证也作为“变天证据”付之一炬！“极左”高压之下，私房业主谁人还敢言“私”？有数据说，截至“文革”，全国完成的城市私房改造共1亿平方米，且结束了房租分成，全部经租和收益权，统统归了国家。

不过天下大乱的时候，“资产阶级睡不着觉，无产阶级也睡不着觉”，也没有哪个地方当真办过一回“私房国有化”的法律手续。最高法院虽然早在1964年就对经租房有过一个司法解释，称“国家经租房屋的业主实际上已经丧失了所有权。因此业主死后，经租房屋不能允许他的家属继承”（2007年高院正式废除该司法解释），但“实际上丧失”还不等于在法权方面的彻底终结。“文革”后，中央要求“落实私房政策”，法律根据其实还是私房私有。

即使经租房全部归了国家，城市还有大量居民私有的自用房。这里又分两块，一块就是上引文件讲到过的政策限额以内的出租房，比如大都市每户出租150平方米以内的，以及小城镇每户出租50平方米以内的。即便按“改造政策”，这限额以内的出租房，“实际上的所有权”并没有改变，还是民间私产。另外一块，居民自有自住、没有出租

的房屋。那可是完全的“消费资料”，就是按正统的社会主义理论，也无须改造。

所以，即便到了“文革”，我国城市的土地也并没有完成全盘国有化。1975年“文革”高潮中修宪，拿出的文本还有如下表述：“国家可以依照法律规定的条件，对城乡土地和其他生产资料实行征购、征用或者收归国有”（1975年宪法第6条）。为什么国家对“城乡土地”都可以“征购、征用或者收归国有”呢？那一定是城乡皆有非国有土地就是了。乡下的好懂，因为农民的集体土地本来就不是国家的。城里呢？还不是部分民地上盖有居民的私房，才使得“文革”宪法也不得不强调国家有权对城乡土地实施征购、征用或收归国有！

谜一样的问题：1975年之后的中国，究竟发生了什么，才使得进入改革开放的1982年宪法，突然宣布“城市的土地属于国家所有”？

城市土地国有是全盘土地国有第一步

上文梳理“城市土地国有”的来龙去脉，厘清了一件事实，这就是包括“文革”“极左”在内，也没有能够把城镇的私宅民地彻底收归国有。1975年的宪法还承认城乡都有可以征用的非国有土地，但7年之后通过的1982年宪法，利利落落11个字就宣布了“城市的土地属于国家所有”。其间，中国究竟发生了什么？

一个可能，就是在1975年之后，虽然“文革”到了强弩之末，但又在城镇私宅国有化方面烧了一把火，在事实上完成了国有化。倘若这样，到1982年修宪之时，生活中的私宅民地已经完成所有权方面的国有化改造，法律不过记下一笔事实，大声无音，不会惊天动地。

但是资料验证不了这一点。上文引过的，最初提出“一切私人占有的城市空地、街基地等地产，经过适当办法，一律收归国家”，是1956年。后来说“到十年后的今天提出要把土地收归国有不是太早而是太晚了”，“无论什么空地（包括旗地），无论什么人的土地（包括剥削者、劳动人民）都要收归国有”，是1967年。但是如何在全国范围推进，连这份语调十分激进的《记录》，也不过允诺各地见机行事：“如果你市认为需要，就可以根据中央1956年的指示精神采取适当办法进行土地收归国有的工作。市里可以做出决定，也可请示省里批示，只要大方向不错，有些手续不够完整，那是枝节的问题。”

从1967年到1975年，该疯狂的都疯狂过了，但实际上离城镇土地全盘收归国有的目标，还有不小的距离。更为悖论的地方，是“文革”根本不把法制看在眼里，所以“收归国有”尽管口号震天、行为乱来（没收房产、火烧地契、拒付租金、重分住户），却没有人会去办房

地产国有化的“过户手续”。因此在法律表达上，城镇的私有土地并没有因为“革命”而真正终结。

“文革”宪法的次年，发生了天安门“四五事件”，然后就是毛泽东辞世、“四人帮”垮台。“文革”想不收场也不行了。再过一年，抓纲治国，“两个凡是”，终究也没有守住“左”的大统。到了1978年，“实践检验真理”势不可当，中国航船正式拐了一个大弯。是年3月通过的1978年宪法，显然还脱不开“文革”的框架——政府还叫“革命委员会”，国家仍不设国家主席——但年底中共十一届三中全会召开之后，那部宪法也失去了得以贯彻的政治条件。像落实干部、知识分子和华侨政策这样的工作，一个重要方面就是退还私房。这与过去的“收归国有”，完全南辕北辙。

等到改革开放打开了局面，邓小平于1980年部署重修宪法。全国人大专门成立宪法修改委员会，紧张工作两年，成果就是1982年宪法（有老外称之为“邓小平宪法”或“改革宪法”）。在此期间，在城镇实际工作的层面，反“文革”之道的“落实政策”还忙不赢，哪里有人还会继续推进“城镇私地国有化”?

这样梳理下来，1982年宪法第10条宣布的“城市的土地属于国家所有”，既不是对已发生事实的确认和承认，也不是“文革”前后“把城镇土地收归国有”政策的继续。如此果断地宣布城市土地国有，我的看法，是遇到了新情况、新问题。其中最为突出的，是国家在工作重点转向大规模经济建设的新时期，如何处理建设与非国有土地之间的利益瓜葛。

这样一个看法，是仔细阅读了1982年修宪的有关讨论记录后得出的。这方面，最公开、全面而又权威的，当数许崇德先生所著《中华人民共和国宪法史》（福建人民出版社2003年第1版）。许先生是人民大学法学教授、知名宪法专家，且亲历1982年修宪的全过程，是宪法修改委员会秘书处的成员。他的著作，不但勾勒了新中国成立后自

《共同纲领》以来每部宪法的来龙去脉，还特别记录了修宪过程中方方面面的意见、观点和建议，有助于我们了解抽象的宪法条款背后的含义。

关于1982年宪法的土地条款，许崇德的著作提供了胡乔木对修宪稿的一个说明文稿。这里有个背景，自1980年邓小平提出修宪之后，最初就由胡乔木担任宪法修改委员会秘书长，负责修宪工作。到1982年，胡乔木因为身体情况，邓小平才提议彭真挂帅。这样，修宪草案最早在胡乔木主持下提出来，然后才交付委员会多次讨论，最后还经由全国范围的公开讨论才最后定案。

胡乔木的这个说明，是在1982年4月12日下午向第三次全体会议提出的。讲到“总纲”的第7点，是土地所有权问题。胡乔木首先介绍，“有人提议城乡土地一律规定为国家所有，另有人则认为，农村土地国有，会引起很大震动，没有实际意义”。接着应该是他本人的看法，“如果规定农村土地一律国有，除了动荡，国家将得不到任何东西，即使宪法规定了国有，将来国家要征用土地时，也还要给农民报酬。由于目前还没有统一的法律规定，因此出现不好的现象，例如农民要价过高，提出种种苛刻的条件”（《中华人民共和国宪法史》第417页）。

这里有两个矛盾的考虑：其一是城乡土地一律法定国有，其二是农村土地国有可能引发震动。我们先来看第一方面的考虑，究竟从何而来。其实胡乔木已经点到，理由就是“农民要价过高，提出种种苛刻的条件”。关于这一点，不少委员有同感。例如许崇德的著作提供的宪法修改委员会第二次会议讨论记录，方毅就大声疾呼“土地国有”，因为“国家企业、事业要发展，要用地，而土地有限，郊区和农村土地归集体所有，变成他们向国家敲竹杠、发洋财的手段。一亩地索要上万元，靠卖地生产队可以安排社员一辈子、三辈子都过好日子，不需要劳动了”，“矛盾发展到武斗，你盖他就拆。科学院盖房用地，付了三

次钱，国家财政开支就成了无底洞。现在国家征地比登天还难。而农民自己盖房，却大量占用好地。郊区农民自盖旅馆的很多，有的大队不种地，单靠出租旅馆赚大钱。这样下去，富了农民，穷了全民，矛盾越来越尖锐。我国矿藏发现较少，发现了要开采就与农民发生矛盾，要花很大的代价，限制了国家的发展。因此，建议土地一律归国家所有，集体只有使用权”（第404页）。

三天后的4月15日，第三次全体会议对第10条的讨论，钱昌照、胡子婴、荣毅仁、刘澜涛等委员也都“赞成土地国有”。他们的根据，也是看到经济建设一旦牵涉土地，就会发生“扯皮”，包括国有厂矿“挖掉一棵树就要给农民1000元”，“还要求把他们全部老少都包养到老”，“给农民盖了房子，安了电灯，每年还闹个没完”，“你要用地，他1亩地要你30万，甚至100万”（第425~426页）。

但也有委员更多考虑事情的另外一面，即农村土地国有化可能引发震动。如杨秀峰认为，农村土地国有“没有意义！更会吃大锅饭。土地国有，如何管理？谁来使用？管理很复杂，还有干部的情况”，所以他不同意修改，“我看维持原文还较实在”（第426页）。还有杨尚昆也赞成维持原文，“土地即使国有，扯皮也解决不了。城市土地国有，天津街道拆迁时有3户硬不搬。北京广安门也有这种情况。宣布国有，震动太大，有征用这一款，就可以了。逐步过渡较好，先通过土地征用条例”（第426页）。

彭真在讨论中有篇较长的发言，读下来他是综合了以上两种考虑。“我赞成国有，但应采取渐进的方式。”“无论国家所有，还是集体所有，你用土地，他都得向你要钱。现在，先把城市定了，规定‘城市的土地属于国家所有’，郊区的土地按照法律规定，法律规定属于国有的，属于国有。农村、镇、城市郊区的土地属于集体所有，这样，震动小一些。”

这些记录稿表明，1982年修宪提出“城市土地国有”的出发点，并不是从城市内在的情况、问题和要求出发的。出发点是国家工业化大规模展开与农民土地之间的“扯皮”，解决办法就是法律规定土地全部国有（方毅的建议），或“届时国有”（钱昌照的意见，即占到哪块就宣布哪块土地国有），或“原则上土地国有，例外的是集体”（荣毅仁的意见），但考虑到党领导农民分得土地、完成了集体化，一下子又国有，震动太大。权衡之下，“先把城市定了”，用渐进的办法实现土地国有。

在讨论中真正考虑到城市情况的，是江华。他提醒，“宅基地，大城市与中小城市有区别；房改了的与没有房改的，也有区别。一下子国有，这些区别全没了”（第426页）。不过这个熟知江浙城镇情形的委员意见，似乎没有引起其他委员的重视。我的理解，此次土地条款修宪的原意，并不是在城市范围内发现了要解决的紧迫问题。当时委员们考虑的，是大规模国家工业化占地与农民之间的矛盾。既然全部土地一下子国有化的震动太大，那就先迈一步，从城市土地的国有化起步吧。

国家权力与国民财产的边界移动

上文破了一个多年未解之谜：为什么偏偏在“文革”“极左”结束之后的1982年，中国史无前例地确立了“城市土地国有”的宪法准则？谜底在于：国家大规模经济建设开展之际，如何分配土地资源，更准确地讲是如何配置某些位置上的土地资源，成为经济的一个焦点。其中，基础设施、工业、城市项目要占地，而身为土地之主的农民及其集体要叫价，是一个绕不开的尖锐问题。于是，“土地全盘国有”的立法主张抬头，只是顾虑“震动太大”，立法决策者才退而求其次，先把“城市土地国有”作为第一步，迈出去再说。

从1982年至今，30多年过去了。当年的顶层设计，即从城市土地国有化过渡到全盘土地国有化，至今并没有实现。但是，仅仅“城市土地国有”这么一步，就根本地改变了我国城乡关系，也重塑了中国城市化的制度和政策环境。成败得失，尽在其中，值得认真梳理。

本文的看法，由于“城市的土地属于国家所有”，至少有三个方面的权利边界随之发生变动。这些权利边界的变动，不能不影响国家行政权力运作的方向，也不能不影响资源配置、收入分配，以及经济社会的基本秩序。

首先变更的，是国家权力与国民财产的权利边界。事实很清楚，直到1982年，我国城市里还存在民间的私有土地。对这些国民的私人财产，国家是不是可以用行政权力加以剥夺或实施国有化呢？过去对这个重大问题的回答，是经典的社会主义改造理论：对剥削者的私人财产，可剥夺，因为那是“剥夺剥夺者”。但是对劳动人民的私人财产，就绝没有剥夺的理由。后者也是“私”，但要区别处置。属于生产资料的，可以引向“合作经济”——以劳动者私产为基础的一种公产，

但不能无端端地国有化。属于生活资料的，那就继续私有好了，因为把一切生活资料全部国有，从来就不是科学社会主义的理论和纲领。

可是，“城市的土地属于国家所有”，却把原先城市里并不属于剥削阶级，而属于劳动者自用的那一点私有土地，也一股脑儿地国有化了。这里，生产资料与生活资料的划分消失了，剥削与非剥削的区分消失了，自用消费与出租经营的差别也消失了。自此，行政权力可以长驱直入，直接将国民私产国有化，其行为的根据，也超越了过去的经典划下的杠杠。这当然是在社会主义改造之后，又一次变更了国家权力与国民财产之间的边界，影响极其深远。

其实，1982年宪法修正草案向全民公开征求意见时，对国家权力范围的此次变更，是有不同意见的。许崇德先生的《中华人民共和国宪法史》记录了当时的一些意见反馈。“不少群众对宪法修改草案关于宅基地所有权的规定提出不同意见”，如“北京王永泉等提出：‘宅基地是属于个人的，不应归国家或集体所有。尤其是土改以前属于贫农的宅基地，是祖祖辈辈传下来的，宪法应给予保护’”（第450页）。虽然这些意见被公开引用得不多（更详尽的应该在那次修宪的档案之中），但加上前文引用过的修宪委员如杨尚昆、杨秀峰、江华等人所持保留态度，至少说明国家权力在土地方面的扩张，并不是风平浪静，完全没有反应的。

当然，主流意见还是针对国家用地与农民的“扯皮”，同时兼顾全部土地国有化的震动，先把城市土地国有化了再说。历经讨论的宪法修正案也经全国人大高票通过，成为新时期的根本大法。从此，“城市的土地属于国家所有”就成为统领其他相关法律和政策的宪法准则，也在未来展开的城市化中发挥着基础的作用。

客观地看，城市土地的另外一个特点，才使得新土地法则的通过与实施不显得那样惊天动地。这就是城市土地之上，建有大量房产。这是城市的特点引起的。城市由密度来定义，大量人口和其他资源在

空间上集聚，就是城市。所以，1956年中央书记处二局报告所讲“一律收归国家”的，只是“一切私人占有的城市空地、街基地等地产”。按一般的理解，这些地产不过是城市里的空地或可供公用的街基地，私人占有的数量本来不大。真正量大的，还是上盖了私宅的私人土地。

等到“文革”风暴来临，没收归公的范围扩大，有文件重新定义“街基等地产应包括在城镇上建有房屋的私有宅基地”时，已经是天下大乱的非常时期了。“文革”结束，落实干部、华侨、知识分子政策，开始的时候是连房带地，一并还给原业主。但是1982年宪法通过之后，“城市的土地属于国家所有”，落实房屋政策就“只还房、不还地”了。

这就带来一个对日后影响深远的变化——“房地分离”。本来在物理上，房、地天然一体，在土地上只要建了房，那房就离不开地，地也离不开房。把房子拆了只剩下土地不是不可以，但那只是一幅“净地”，再也不算房地产了。全世界城市都叫房地产，就是唯房地一体才算个物业。但是我国1982年宪法之后的法律安排，却搞成了一个“房、地二元”格局。私人房屋还有法律地位，因为新中国成立之后从共同纲领以降，所有宪法修订一以贯之地“保护公民合法的收入、储蓄、房屋和其他合法财产”。但城市私房底下的那幅土地，从1982年修宪后却“属于国家所有”。如此私人的房，国家的地，会不会有问题呢?

当时一般的理解，房地总是不可分的，所以只要宪法保护居民的房屋私有，那么私房所占的那幅土地，在事实上也只能归房主使用；一旦发生房屋转让，那么“地随房走”，相应的土地也就转到下家。以这么个常识看问题，“城市土地国有”对于私宅不过是名义上的，实际的权利，还是服从房地一体的私人业主。

但是也可以有另外一种理解：既然土地是国家的，就要服从国家意志和需要来使用。在国有土地上的房屋，那就得与在私有土地上的房屋有所不同，国家不用时可以给私人用，但国家一旦需要，那私人

就要服从。转让之际，也是“房随地走”，地主的意志要支配房主的意愿。

哪个解释对？不重要。重要的是，财产关系不是学术问题，可以公说公有理、婆说婆有理，以百花齐放来促进繁荣。财产关系涉及当期行为与对未来的预期，以权利边界清楚为上，否则何论止纷定争？但是，中国式的“房地分离”，却留下一个太大的权利模糊空间。正如日后的实践所显现的，利益巨大又权利边界模糊，势必引发角力式的博弈：当行政权力膨胀的时候，“国有土地上的房屋拆迁”长驱直入、一日千里；但是等到民权意识张扬，同样的“国有土地”又落为一纸空文。原来，“房地分离”支持着各种诉求，端看参与争夺的各方力量对比的消长。这当然刺激纠纷、引发争抢，时不时给文明的城市化打上野蛮的印记。

“城市土地国有化”引发最大的挑战，还是国家与农民的关系。新准则带来一个新逻辑：只要城市边界扩大了，土地国有化的规模也就得以扩张。这涉及另一个大题目，我们下文再谈吧。

城市设立程序与城市边界

“城市的土地属于国家所有”，讲的本是城市范畴里的事情。但是，该宪法准则的实践后果，却对国家与农民的关系产生了深远的影响。本来为避免震动太大而暂缓推进的全盘土地国有化，事实上在我国的城市化进程中，还是在很大的范围内发生了。

究其根源，是我国城市边界的扩张因城市土地国有而获得了超强的推动力。为了理解这一点，我们从设立城市的程序入手，先调查下列问题：城市是怎样设立的？城市的边界如何确立，又如何变更？

说起来是一个蛮有趣的话题。笔者自己生于城市，曾在很长时间里懵懵懂懂地以为，天下的孩子都和自己差不多，都是在楼道、花园、弄堂和街道里淘气长大的。等到上山下乡一来，火车四个白天三个夜晚把我们拉到了北大荒，我才知道大城市原来是那样的遥不可及。自此，有些问号开始挥之不去：哪些地方算城市，哪些地方算农村？这道改变人生命运的门槛，究竟是谁、根据什么划出来的？

深究进去，才知道不是一个简单的问题。开门见山第一点，也是我认为最根本的一点，是我国的城市是一种行政建制，非经行政审批程序不能自发地设立。比照一下，也许容易明白：今天的中国，可以独资、合股办公司，然后依法登记注册，即可获得从事民事活动的合法地位。商家也可以办市场，包括自发的小集市和网上大卖场。但是公民或企业法人要自办城市，那就不行。不要说你我不行，就是柳传志、王石、马云、马化腾、微软、苹果、巴菲特，也不行。概言之，公司、市场可以注册设立，但城市非经行政审批不可。

其次，批准设立城市的行政审批权，高度集中于中央政府。大到新增直辖市，小到“县改市”或“镇改市”，审批权一律集中在国务院。中国的一个省份常常比欧洲一个国家还大，但涉及批准城市之设立，省市政府从来无权审批。历史上北洋政府搞过的“市自治制”，分设“特别市”与“普通市”，后来国民党政府沿用这一套，城市分“院（行政院）辖市”和“省辖市”，不过后者也“由省政府呈请，国民政府批准”。我仅仅看到过一条资料，介绍说1947年国民政府的省辖市法例里，有“县辖市”这一档，且由“省政府核准、内务部备案、县政府领导”。但是在大陆，城市设立自新中国成立以来就一直是中央政府的事权。

中央政府根据什么批准或不批准城市的设立？请教过专家，找来相应读物，知道设市标准或审批依据，历史上有过多次变化。文本有清楚记载的，共五次，分别为1955年、1964年、1984年、1986年和1993年。变化的基本脉络，是早期设市立镇，主要顾及人口规模与所在的行政机构级别，兼顾其他情况；越到后来，设市要顾及的指标越多。最新一版的设市标准，是1993年国务院批转民政部的通知，按不同的人口密度分出三个档次，再细分为十几个指标，达标者方可设县级市或地级市。2004年有报道说要出台新的设市标准，2005年也有地方政府网页提到“国务院公布最新撤县设市标准征求意见稿”，但这件工作头绪之繁多，各级政府意向之不同，专家意见之分歧，令人叹为观止。

这里要抓住的，是无论我国设市标准和审批政策有过多少次变化，有一点却高度稳定，那就是审批权力集中到中央的城市设立，迄今为止还基本无法可依。广东沿海一个镇积聚的人口不少已超过了百万，但设立城市要到北京来批。国务院批还是不批，又没有一部人大通过的法律作为依据，全靠国务院下属部委自制的行政规章。国家倒是有一部《城市规划法》，但那是规范现有城市规划的，对城市如何设立，却没有实质的或程序的规定。城市化大潮涌起，各地要求县改

市，中央批不胜批，干脆冻结、叫停，一拖十几年，也不讲法律程序。

行政权当然也对城市化做出了某种反应。其中最为重大的，就是上文提及的“县改市”。为什么重大？因为中国自秦汉以来，“百代都行郡县制”，加上明清以降，因版图与人口扩张而新添的“十八行省制”，基本形成了以县为本位的管理农业大国的行政构架。但工业化、城市化带动人口的流动与积聚，空间的人口经济密度发生变化，超过一定的临界值，“县”就永远为县，不能升格为“市”吗？

很合乎逻辑，当20世纪80年代农村改革释放了自由劳动力，流动、积聚效果初现之时，“县改市”问题就提上城市发展的决策日程。前面讲过，此前也设市，但用业内行家的话来说，那是“切块设市”，意思是从县的空间范围内，切出一块合乎设市条件的地方来设立城市，比如在城关镇或繁华中心镇或工矿区的基础上设市，而没有切出来的其他地方依然为县，还是农村加小城镇，划不到“市”的范畴里来。“切块设市”的城市很紧凑，在地理版图上还是一个点状的空间形态，有利于节约土地和基础实施投资，也可以提升经济人口的密度。但问题也不少，诸如城乡划开的关系处理，市、县分设的行政成本，以及日后城市再扩张受到的束缚。最大的问题，我以为是我国城市化滞后情况下“还债式”的加速度发展，让人觉得“切块设市”的模式不过瘾。

据浦善新的研究，最早是浙江省于1979年开始探索我国设市的新模式。是年，浙江省政府报告国务院，要求把1978年新设市的湖州、嘉兴、绍兴、金华和衢州，分别完成县、市合并，也就是“整县改市”。这当然不是小事，我甚至想说这是自郡县制以来国家建制最重要的一个变化。当时的国务院很谨慎，经反复论证于1981年批复同意，并指出，“五个县都改设市带有试验性质，希望你们注意总结经验”。

此后，“整县设市”风起云涌。根据浦善新的统计，1978~2003年间我国“整县设市”424座，占同期新设城市总数的85.7％（见浦善新，“中国设市模式讨论”，《中国市长》2004年第5期）。

新模式下的我国城市形态，不再是点状而是块状，甚至是一大片一大片的片状。这对城市规划、建设、投资与管理的影响，自有各门专家提供专业的研究和评价。我们这里要追加的是，当1979年国务院批准浙江带有试验性的“整县改市”时，我国宪法还没有出现“城市的土地属于国家所有”，因此即便完成了“县改市”，原本县属范围内的农民集体土地，其所有权还不一定马上就要变为国有。

三年后，新的宪法准则即“城市的土地属于国家所有”通过了。再此后，经由行政审批程序集中到中央来批准的“县改市”，就涉及土地财产关系的重大变化，因为在逻辑上，既然城市土地国有，那么改设、新设为城市的全部土地，在法律上也就属于国有。应该没有人料到，中国的城市化就此打开了一个再也难以关上的潘多拉盒子。

国家进入居民私产的跳板

上文提到我国城市设立的几个特征。其一是设市标准和申报程序至今没有明确的法律；其二是城市设立的审批权高度集中于中央；其三是20世纪80年代新起的“整县改市”，导致很大一片国土范围内的大批城镇和农村，一股脑儿地在建制上划入城市。加起来，我国的城市设立由行政权主导，经济的自发力量以及正规的立法和司法，对设市的影响比较微弱。

这很合乎“大一统”国家治理的传统。其实自秦汉以降，中国只有单一维度的中央与地方关系，从来没有出现过可以在“点”上自治的城市。地方者，“块块”是也，无论其中人口与经济积聚的程度在空间上有什么分别，叫村也罢，叫墟、叫市也罢，无非都是“块块”的组成部分，统统置于朝廷委任的一顶乌纱帽的管辖之下。无数“块块”拼合起来，就是由“中央”治理的天下国家。

没有错，中国之所以一直维系了国家的统一，与上述架构大有关系。古代的郡县都是地方，即“块块”。后来的道、府、县、州，也都是“块块”。“十八行省”本来是中央的派出机构，弄来弄去，成了一个加诸在县之上的“大块块”。普天之下，“块块”之间严丝合缝，没有任何制度上的空当。

城镇是早就有了的，其中的镇，原本还是军事单位。传统上，为了行政与防卫的需要，得到朝廷的批准，才可设城镇。历史上的城镇并不独立，不过是管治地方即“块块”的行政或军事机构的驻地，为了防卫和安全，才在物理上围上一座城墙而已。这样看，城镇都是地方的组成部分，没有独立的建制地位。过去多少年，县就是一片地方，

县城通常就是那个城关镇，本身也是县的一个组成部分，跑不出“块块”的范畴。

中文词汇“城市”里的那个“市”，倒是一种自发的社会经济组织。集市、市场或过去所说的“市井”，在人口积聚、交易活跃的地方大量自发形成。不过，如果没有一个具有行政含义的“城”罩在上面，再繁华的市场也没有“城市”的地位。讲过的，“城”在传统中国也不是独立的行政建制。这样看，中文的“城市”向来隐身在“地方”之内。对照看，英文的“city”、“town”以及“urban”,都没有非要有座“城”的含义。西方的“城堡”，常常是私人的，很多反而建在乡下。

城市的独立建制，对中国来说是很现代的现象。就我所查到的，第一个在“块块”的地方上设市的，是1921年的广州。这座有2200年历史的羊城，曾经是清朝最早对外开放的“一口通商”之地，并于1918年就宣布拆城墙、开马路。1921年2月，广州正式设为广州市，第一任市长是孙科。这应该是近代中国“西风东渐”在城市设立方面的第一个成果。此前此后，江苏、浙江等地分别提出过“市乡分划”、“市自治”等诉求，但遭袁世凯压制。到了帝制复辟失败，北洋政府才在1921年通过“市自治制”及《施行细则》，宣布京都（北京）、津沽（天津）、淞沪（上海）、青岛、哈尔滨为“特别市”，其余为“普通市”，并规定每市设市议会、市政公署和市参事会，并设市长一名为市的自治代表。在民选市长未产生前，市长职权由行政长官代行。不过，据袁继成先生的考证，直到北洋灭亡，这些城市也没有完成所谓的“自治”。

比照一下，英国、西欧的“城市自治”早就成为传统。追溯上去，就是希腊的城邦国家。顾准先生在1967年那种风雨如晦的日子里，为了彻底理解当代中国问题，从《资本论》、《共产党宣言》一直追读到希腊城邦国家，才发现中国从来就没有自治城市这回事。顾准对我辈的影响，我以“1979读顾准”为文写过了，感兴趣的读者，可以在我的网页里找到这篇记忆文章（www.zhouqiren.org）。

近邻日本，在这一点上也与亚细亚传统有所不同。去过日本的读者也许注意到，那里到处有“町”的地名。什么是“町”呢？问过当地朋友，就是人口密集、工商繁荣之处，而人口稀疏、农业为主的就是“村”了。无论町、村，在日本早都是正式的行政建制。明治政府于1878年7月制定的《郡区町村编制法》，把人口比町还密集的地方设为“区”。1888年，日本开始实施现代的市制，当时有首都东京等37个都市。战后的1947年，日本通过《地方自治法》，规定市是次于都道府县的地方公共团体，属第二级行政区划，与町、村同级。原则上，人口在5万以上、从事工商业的人口占全部劳动人口的六成以上的，都可以依法申报设市、一律地方自治。研究小城镇问题的专家去了就知道，日本的市多如牛毛，以单位国土面积算，比中国多出好几十倍！

这样看，20世纪80年代以来我国的“整县改市”，从设市制度来分析，似新实旧，骨子里依然十分传统。首先还在中央与地方关系的框框里面，至于叫“县”还是叫“市”，都不过是“块块”而已，而不是广袤的农业文明版图里冒出来的新“点点”。其次，由县改成的“市”（或由镇升成的“市”），无论县级市还是地级市，都由自上而下委派的官员治理，没有“城市自治”这一说。大家知道，当下我国的宪法准则，承认少数民族地区的自治，也承认“村民自治”，但不承认“城镇自治”，没有为自发人口经济的集聚，提供自组织的制度空间。

如此的城市设立制度，对我国方兴未艾的城市化进程，究竟将产生什么样的影响，本文暂且不论。这里要聚焦的，是以上城市设立制度，一旦遇到“非常不传统的”土地国有化，将产生什么样的组合影响?

是的，自三皇五帝至今，民间私产的国有化是一件很新的新鲜事物。虽然早有“普天之下，莫非王土”之说，但即便在六朝古都的北京城内，不属王土的民土也一直比比皆是。几年前放映的《建国大业》，里面有一解放军战士大声报告，“前面发现地主大院”；首长拿

起望远镜，赫然一座紫禁城就在眼前。说皇帝是最大的地主也不是不可以，但故宫大门之外，私家民宅就多到不可计数。这总是靠谱的证据吧?

土地物业的国有化起于1956年的社会主义改造，当然是悠久中华文明史上的新生事物。改造讲政策，官僚买办的没收，一般资本家的限期赎买，劳动者的推行合作。等到不分对象，宣布“城市的土地属于国家所有”，已经是1982年修宪时分。这当然是更新的事物。我解读过了：随着工作重点转向经济，大批工业、基建、城市项目占地，与农民要求的占地赔偿之间，形成不小的矛盾。当时的立法者接受土地国有化的解决方案，仅仅考虑到震动太大，才把城市土地国有化作为迈向全部土地国有化的第一步。

城市设立的高度行政化加上城市土地国有化，组合出一柄前所未有的政策利器。当经过行政程序新设立的城市一批接一批地涌现在地理版图上的时候，国有土地的范围自然随城市的扩张而扩张。城市化大潮之下，行政权力由此获得了进军居民私产的一块新跳板。

第四部分 主导机制的分叉

政府主导的城镇化呼之欲出

前面几篇文章，分别探究了“城市土地国有化”以及“城市设立模式”的来龙去脉。加上更早我们讨论过的“国有土地使用权的市场转让”（见“第100~119页的四篇文章”），共同铺就了我国城市化道路的制度基石。本文综合此三项体制的整体特征，掂量其长远的影响。

整体特征就是一句话，即“行政垄断的土地市场化”。拆开来有两个要点：其一，土地使用权可以合法地在市场里流转；其二，土地的市场化流转，被行政权高度垄断。让我们先分开来简要地点评一下。

与1988年以前不同，近20多年来我国的土地资源终于可以合法流转了。原来是不可以的。还不是一般的不可以，而是严格禁绝。土地租赁、买卖行为，甚至要入刑法治罪。背后的观念，是把土地买卖（流转）看成是几千年中国农民分化、贫困、造反、动乱的经济根源。那可是所有恶行中的恶行，所以在政策与法律上一点口子也不开。虽然50年代土改后的法令，承认农村的地权经过再分配之后，农民有出租、买卖的权利，但紧接而来的集体化，事实上再也没有给农民流转土地留下合法空间。国有土地呢？只有划拨、白用，也从来没有讲个价钱流转这一说。

土地流转是改革开放逼出来的。先是农民转去务工、经商，承包的土地要转手，中央政策响应，允许“有偿转包”，其实就是土地流转。后来境内外个体、私营企业兴起，要占地发展工商业。因为都不是国有单位，没有划国有土地给民企用的理由。于是在开放前沿的深圳市，率先引入香港的土地批租制，开启了内地土地合法流转的新时代。

其实也没有完全与传统彻底决裂。第一，允许流转的只是土地使用权，不是“土地所有权”，后者依旧不得流转；第二，既然只转让使用权，就有期限的规定，当时定下来的几种转让期限都不长久，更非永久；第三，转让到期之后如何处理房地关系，当时没有清楚的交代，后来的《物权法》做了局部处理，但还是给“更聪明的后人”留下了尾巴。这也许可以让传统观念勉强接受，因为一旦土地使用权的流转发生问题，不流转的所有权再把它收回来就是了。

如此有限的土地转让，对资源利用发生了积极影响。土地问题与很多资源利用问题一样，所有者或在位的使用者，并不一定总是最有效率的。制度禁绝转让，土地资源的利用效率低下，对我们这个人多地少的国家当然很不利。更重要的是，土地不断转向利用效率较高之手，会带来土地增值的预期，使土地融资成为现实。譬如现在每年高达万多亿的“土地出让金”，离开土地的合法转让，根本无从想象。这也是在渐进改革的路上，土地流转制度终于站住脚的经济诱因。

但是迄今为止我国的土地流转市场，在合法的制度层面却以国有土地为既定前提——唯有国有土地，才能合法进入市场流转。我们探查过了，这件事情本来似乎并没有清楚的“顶层设计”，因为早年开放引入外资之际，深圳和珠三角一带转让给外资企业利用的土地厂房，不但有国有土地，也有大量农村集体土地。可是当实践经验上升为政策和法律时，“国有土地”与“集体土地”双轨流转的现实，却被净化为“唯有国有土地才可以流转”的单轨。

个中的一波三折，我们也探查过的：1987年12月1日，根据国务院的指导意见，由国家土地管理局和国务院法制办组织试点，在深圳拍出了土地流转的天下第一槌（拍卖的是国有土地）；是年12月29日，广东省人大常委会通过《深圳经济特区土地管理条例》，规定“特区国有土地实行有偿使用和有偿转让制度”（限定“特区国有土地”）；第二年全国人大通过了对《宪法》第10条的修正案：“任何组织或个人不得

侵占、买卖或者以其他形式非法转让土地，土地的使用权可以依照法律的规定转让”[去掉了“特区国有”的限制，变成“（一切）土地的使用权”皆可“依法转让”]。可是再过两年，国务院于1990年颁布的《城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》，却仅仅只为“城镇国有土地的转让”提供了法律根据。以后还有没有一部“农村集体土地出让和转让条例”呢？再也没有了。

于是，尽管农村集体土地的转让、包括非农地的转让在实际上早就无日无之，但在合法框架之内，却唯有国有土地流转才具有法律地位。至于为什么实践的法律表达，很快从“土地的使用权可以依法转让”迅速收窄为唯有“国有土地的使用权”才可以转让，根据我们的探查：土地融资的机会集中在城市，而根据1982年宪法，“城市土地”再不是公、私并立，也不存在国有和集体所有两种公有制，而是全部的“属于国家所有”。

始于1987年的城市国有土地公开的市场化转让，很快显示出处于合适位置的土地资源，具有何等巨大的市场价值。当年深圳第一幅8800平方米土地的拍卖之价不过525万元，应该没有人料到20年后全国的国有土地出让金，每年居然以万亿人民币来计。事实上，这也是唯国有土地才能合法流转的“垄断收益”。因此不难理解，非国有土地不但再也没有获得平等的市场准入的机会，反而屡遭行政禁令，彻底与公开的市场转让绝缘。可见，在超额的土地市场化利益面前，连“法律面前人人平等”的宪法精神也不能不退避三舍。

国有土地的市场化让政府与土地结下不解之缘。老计划体制下政企不分的特征还远未根除，大大小小的行政权力机构又被笼罩在“政地不分”的色调之中。至此，土地何止是一般意义上的“财富之母”？它还是政府财力之母，是最有力的政府融资杠杆以及一切政府项目和政绩不可或缺的载体。反映到宏观上，中国甚至出现了与“银根调控”并列的“地根调控”。

“土地饥渴症”在体制内蔓延开来。其动力机制十分简单：由于国有土地入市才造成土地市值的急速上升，所以政府掌控更多的国有土地，就意味着更多的融资机会和更强的财政实力。这也推动了城市扩张，因为“城市的土地属于国家所有”，只要增加城市数量和扩大城市规模，自然就有更多的土地被纳入国有的范畴，成为可出让土地的庞大的储水池。至此，“整县改市”也有了新的经济意义，刺激点不再仅仅是行政级别、城市财政和官员编制方面的提升，更为决定性的，是可合法入市的国有土地的增加。反正我国“城市设立模式”也是高度行政化的，以“设市”为跳板，政府的行政权力大规模伸向土地财产。

这样看，“唯国有土地才可市场化”，赋予“城市土地国有制”与“高度行政化的设市模式”以新的生命冲动。三足鼎立，只等另一件利器即政府的征地权出手，“政府主导的中国城镇化”很快就呼之欲出。

征地权是行政主导城镇化的一把利器

征地权早就有。新中国刚成立的时候，百废待兴，铁路先行。1950年6月政务院颁布的《铁路留用土地办法》，规定铁路建设用地，可“由路局通过地方政府收买或征购之”。这里的“征购”，也要付价，但带有某种强制性质。“征购”完毕的时候，土地所有权转移到铁路局，也就是转为国有。

城市建设也有类似需要。也是1950年，政务院通过《城市郊区土地改革条例》，规定“国家为了市政建设需要及其他需要征用私人所有的农业土地时，须给予适当代价，或以相等之国有土地调换之。对于耕作该项土地的农民亦应给予适当的安置，并对其在该项土地上的生产投资（如凿井、植树等）及其他损失，应给予公平合理的补偿”。这里的“征用”，也带有国家强制的性质。

再过三年，经济建设大规模展开，涉及的土地不仅仅限于铁路和市政，于是1953年政务院通过《关于国家建设征用土地办法》。这是第一个征地的专项行政法规，其中明确发生征地，“应该尽量用国有、公有土地调剂”，实在无法调剂的，“应该发给补偿费或者补助费”，并规定了补偿或补助的标准。

到1958年，上述征地办法做了修订。其中最引人注目的部分，是对“征地必须给予补偿”的原则打了折扣：其一，“对于征用农业生产合作社的土地，如果社员大会或者社员代表大会认为对社员生活没有影响，不需要补偿，经县级政府同意，也可以不发给补偿费”；其二，“征用农业生产合作社使用的非社员的土地，如果土地所有人不从事农业生产，又不以土地收入维持生活，可以不发补助费，但必须经本人同意”。这是那年1月6日全国人大通过的。等“大跃进”风暴一来，

这两大折扣究竟如何实施，是不是为当年的“共产风”提供了法律根据，要请历史学家们去刨根究底了。

这套《办法》一直用到1982年。是年5月，全国人大常委会原则通过了《国家建设征用土地条例》，由国务院颁布实施。这部法例的总根据，是1982年《宪法》第10条的以下准则：“国家为了公共利益的需要，可以依照法律规定对土地实行征用。”据此，新《条例》规定了征地的适用范围，申报、审批与执行程序，补偿标准与安置办法等，为新时期的征地行为提供了一个法律框架。

现在看，这套征地框架反映的是当时的观念与现实，即农村和农民主要搞农业，而靠城镇国有机构来发展工商服务各业。因此，1982年的《条例》在很大程度上表现出了“城镇国有偏向”：第一，除了规定国家有权征用农村集体土地，再没有给集体土地的其他转让方式留下合法空间，因为《条例》不但明令“任何组织或者个人不得侵占、买卖、出租或者以其他形式非法转让土地”，还规定“农村社队不得以土地入股的形式参与任何企业、事业的经营”。

第二，虽然给征地加上“为了公共利益的需要”的限制条件，但含义模糊，更由于征地已构成土地转用的唯一合法通道，所以也从根本上消除了“为商业利益”获得土地的合法通道，导致所有土地开发，都要挤入“征地”框架才能进行。

第三，重申征地的强制性，“被征地社队的干部和群众应当服从国家需要，不得妨碍和阻挠”；并强调“征用的土地，所有权属于国家”，也就是土地必须永久“变性”，完成国有化。其中，国有机构与农村社队联合投资建设的项目，凡使用农村集体土地的，也“视同国家建设征用土地”。甚至“城镇集体所有制单位进行建设或同农村社队联合投资建设的项目”，使用农村集体土地的，也可以“比照本条例的规定”办成国有土地。

第四，规定了征地的补偿标准。虽然堵上了老《办法》里那两个“不补偿、不补助”的口子，明确征地补偿包括土地补偿、青苗补偿、附着物补偿和人员安置补助，但补偿标准的立足点还是“维系农民生活”，而不是根据“被征用财产的市值”给予公平补偿。特别是，规定了“土地补偿费和安置补助费的总和不得超过被征土地年产值的二十倍”，表明这是一道“管制补偿上限”的法令。

最后，也是这部征地条例的最有特点之处，在于规定了征地程序，即由用地单位先行提出选址申请、与被征地单位协商订约、经由行政审批、核定用地面积后，由政府向用地单位划拨土地。这在操作上，等于由用地单位到政府办了手续后，就可以实施征地。这就把商业利益和机构，引入了国家征地的过程。

上述城镇国有偏向，集中反映在以下条款：“在征地过程中，煽动群众闹事，阻挠国家建设，贪污、盗窃国家和集体财物，行贿、受贿，敲诈勒索，以及其他违法犯罪行为，构成犯罪的，由司法机关依法追究刑事责任。”至于“公家人”滥用征地权、侵占农民集体土地权益的，那除非贪污、受贿证据确凿，一般也就给个不太重的行政处罚算了事。

这与1982年宪法推出“城市土地国有化”的背景是一致的，说明在当时的上层建筑里，对国家建设用地看得很重，但对征地过程中农民的土地权益，则看得比较轻。尤其对于土地利用的非征地通道或市场自由转让通道，在观念上还不可想象、不可接受，所以在法律上就完全没有留下空间。

1986年通过的《中华人民共和国土地管理法》，把过去的行政法规升格为国家法律。不过从内容看，以往征地法例的内容，基本全部装进了新的《土地管理法》。换言之，土地利用方面的“城镇国有偏向”，包括“为了公共利益的需要”的虚置、征地通道的唯一合法性、禁

绝土地的市场化利用、对征地补偿实施上限管制，以及把商业利益和机构引入征地执行程序等等，差不多都法律化了。

此时还可能构成约束力的，仅剩下经济实力了。因为征地的主体是政府和国有机构，所以国家征用土地的数量，总受到补偿支付能力的硬制约。凡是付不出土地、青苗、附着物补偿费和人员安置补助费的，事实上就完不成征地。霸王硬上弓的事各地所在都有，但行政的“霸力”讲到底也是经济力，在总体上限制着土地国有化的进度。

突破这重制约的，正是从1987年开始、1988年合法的“国有土地市场化”。在经济上，“可预期的土地未来收益”支持了土地的资本化。在实务上，征地规模再也不受政府财力与用地机构预算的硬约束，市场里庞大的外资、内资，特别是充裕的银行资本，都可以为征地提供融资。中国城镇化从此有了完全不同于过去时代的经济基础。

为什么说征地权是其中的一把利器？答案是，离开了征地权，所谓“行政主导城镇化”的三大支柱，包括城市土地属于国家、城市设立的行政化机制以及城市国有土地的市场化交易，都缺乏“强制推进”的动力。在隐秘的制度层面，商业利益、金融力量、土地资源与政府的合法强制力终于结合在一起，注定要开启城市化进程中的一个新模式。

这又是哪一门“市场竞争”

探查表明，我国城镇化的制度基础，包括三大支柱（城市土地属于国家所有、经由行政审批设立城市，以及唯有国有土地才可合法出让）和一把利器（征地权），总的特征是高度的行政权主导或政府主导。难道不是吗？一个地方算城市还是算农村，由行政权决定；原本属于农民集体所有的土地，一旦被划入城市范畴，在法律上就成为国有土地；从农民的集体土地转为国有土地，唯一合法的通道就是带有行政强制性质的征用或征购；最后，究竟多少国有土地可向市场出让，也由行政权决定。

这套体制框架，决定了城市化进程中的土地资源配置基本上不受市场价格机制的协调。所谓“让市场机制在资源配置方面发挥基础性的作用”，对中国城市化中的土地资源而言，迄今为止还是例外。

读者可能问，我们不是已经有了一个高度市场化的土地拍卖制度吗？不是每年都有很刺激人耳目的天价“地王”诞生吗？论万亿人民币的土地出让金，难道不是一个非常醒目的市场经济符号吗？

可要当心了：并不是用钞票买东西就叫市场经济。几年前笔者评论医改中的一股歪论——“都是市场化惹的祸”——重心就是一点，不要把患者掏腰包买药看病就当作市场化。医疗服务的准入市场化了吗？医院的设立、医师资格的取得和行医权，市场化了吗？药品和医疗服务的价格，真的是由市场决定的吗？不问青红皂白，看到有人掏钱就大叫“市场化”，差出去的就不止十万八千里了。

当下的土地资源，又何尝不是如此？土地（的使用权）可以买卖，说市场存在无妨。但我们还要问：那可以买卖的土地，本身又从

何来的？查证一下，那多半是征地征来的——强制、志在必得、单方面决定补偿并执行，与交易扯不上边。再查下去，什么土地可纳入被征范围？答案是划入城市范畴的，或仍在农村，但“为了公共利益的需要”，政府经行政程序决定要拿下的土地。至于那些被征来的土地，为什么就不能直接进入市场？

这么一套结合了行政强制与竞买竞卖的制度，究竟叫不叫“市场化”，其实无关紧要。关键是制度安排不同，经济行为的逻辑也不同。在市场化之下，如果需求集中于某物，价格被拉高，一般会传导到供给面，刺激供给的增加。这就是说，如果城市用地的价格提升，那么价格机制会刺激更多的土地向城市供应。

但是在行政主导的“土地市场”，唯有本地政府才是土地的合法供给者。简单地看，这个市场上的卖家只有一个，即所谓的“卖方垄断”。只一个卖家，当然谈不到卖家之间的竞争，所以价格的形成，仅仅由众多买家之间的竞争来决定。如果其他条件相同，卖家垄断情况下的价格一定偏高。举一个例子，香港的地价高，不仅在于这个东方之珠积聚了极高的土地需求，而且还在于那里土地的卖家只有一个——那就是过去的港英政府和现在的特区政府。过去说香港的税负低，那是对的。但香港的地价高，而政府库房从卖地收入中的进项不少。加到一起算，综合税负并不低。香港至今还有购物天堂的美称，恐怕不是税负低，而是那里的商业服务竞争激烈、效率比较高。

内地学香港的土地制度，城市地价偏高是题中应有之义。但是，内地还是有内地自己的特色。第一，这里不是一个城市政府，而是中央、省市、地区、县、乡镇五级政府。加上自治的行政村，一共有六级。第二，财政上实行分灶吃饭体制，不是没有转移支付（近年在加大），但“吃饭”——政府开支——多少，还是以一个个政府的“灶”为本位。政府卖地所得的很大部分构成“本级库房”的重要进项，哪个政

府卖地多，哪个政府的财政就充盈。合并起来，多个政府卖地，与香港一个政府卖地，局面还是不同。

多个政府卖地，彼此之间会发生互相影响。仔细观察，虽然我们这里也是政府垄断卖地，但每个省内有多个地级市，每个地级市有多个县，每个县有多个乡镇，每个乡镇还有多个行政村。谁家卖地出了彩，别家看在眼里，群起仿效，争相出售，土地的供应量就增加了。从这个角度看，大陆土地市场的政府主导，比香港的“原创模式”有更多的竞争性。横竖甲地卖得好，乙地一定也要跟进，土地供应总量应该听地价之手的指挥。

但是这里有一个硬约束：在物理上，土地资源难以位移。譬如上海市卖出一块高价地，邻近的浙江或江苏，再羡慕也没有办法搬了一块地到上海去卖。安徽、江西，更不消说云贵川了，当然更加搬不起。于是在这个市场上，一旦上海卖出一块高价地，浙江、江苏、安徽、江西乃至云贵川，赶紧争相出售自己管辖区里的土地。当然，自己的地，卖价一定比上海的低。但没有办法，因为各家只有权卖自己的地。这也是一种竞争，至于是不是市场竞争，对概念准确性有讲究的读者，要小心了。

“自然的”市场竞争是什么样的呢？如果土地有多个普通的所有者，或者极端一如香港，只有一个所有者，那么当市场发现某一个位置的土地很值钱之后，最先刺激起来的供给，应当就是靠近最高价点位附近的土地，由近而远，直到随着拥挤带来的成本递增、净收益递减，土地边际价格降下来，其他位置的土地才顺序进入开发。

被行政切割的土地市场，就不听这一套。乍看之下，哪里都在买卖土地使用权，哪里都有活跃的土地交易。但是权利约束不同，竞争的规则也就不同。多个政府争相卖地，基本准则并不是把土地配置给出价最高的利用者，而是各地政府争相把土地的需求方——工商用地

户以及基础设施投资方——拉到自己的土地上来。凭什么争相拉人呢？——我的地价比别的地方低！

经济上的问题是，地价低可不等于净收益高。很多低地价的位置，缺乏积聚效应、人气不足、要素大量外流，非要把项目放进来，地价固然不高，但综合的净收益也很低。只不过在行政切割、行政管制的体系下，投资方真正相中的好位置往往没有土地供应，于是退而求其次，次优一下吧。还不行，再次优就是了。等到看明白了，才发现有些代价要长远以后再付的。这里不妨先说一句，中国不但面临城市化，还面临消化、重组、更新不当城市化的“再城市化”。地价便宜还有一个来源，那就是上文提到的政府动用征地利器。征地是不是低成本获得城市化土地的一条捷径呢？开始的时候，绝对是的。只是有些隐形的代价，要累积到一定时候才非付不可。利器从来是双刃的，它割得了农民，也割得了作为利器挥舞者的政府。

画地为牢下的土地资源配置

上文提到的土地资源配置准则，不是小事情。背景已设定：香港政府独家向市场供地，内地这里则是多级、多个政府竞相向市场供地。政府之间的竞争又很特别：甲政府卖出一块高价地，乙政府欲与之竞争，只能在自己的行政范围内多供一块地，争取把甲地的需求拉到乙地来。

本来高价土地反映出的信息，是那个位置很不错。一般而言，紧靠好位置的土地，其位置也不错。所以市场里一旦冒出来一块高价地，通常总会刺激四周的地价上升，直到高地价带来的净收益递减，地价才沿着离开中心的距离而递减。

不妨看一个集市吧。最早也许有人发现在某个位置摆摊比较“招客”，生意好做；其他商贩凑热闹，到那个位置竞相摆摊，自发成就了一个集市。在理解上，卖家与卖家凑到一起，争的是买家客似云来；买家与买家挤到一起凑热闹，图的则是货比三家的便利。大家熙熙攘攘地争来斗去，人气聚，生意旺，摊位租上升，地价也就上升了。

这样自发形成的市场、自发形成的中心，总有一股自发的吸引力，把周遭的商贩、顾客，以及为商户、顾客服务的生意，不断拉入市场，聚成更畅旺的市场和更有人气的集聚地。市镇就是这样起来的，城市和形形色色的中心，一般来说也是这样起来的。

商贩和顾客凑到一起的种种好处，要被成本抵消。传统时代，人们主要靠步行，赶集就不可能走得太远。施坚雅发现在川西传统农村，任何一个村子向不同的方向走上个把小时，总有一个集市存在。这说明集市网络的覆盖密度，受到步行距离的制约。既然那时的农民

走不太远，所以集市的规模也不可能太大。不像现在火车、高速公路和飞机都通达的大都市，聚几千万人都不在话下。

这件事情上，普通人面临的选择，无非是花多大代价才能享受集聚点的好处。在走不能走太远的传统时代，老乡们平常住在离农地不远的村庄里，隔三差五赶赶集，有点交易和社交活动也就不错了。工业化以来，人口与经济集聚的净收益增加了，农民进城和大规模城市化才逐渐成为普遍的选项。至于在大都市里当宅男宅女，那只有后现代社会才可想象。

无论哪个时代，选位置的经济准则总有相通之处：人口与经济集聚的中心处地价最高，然后向外递降；在一个合适距离之外，又鼓起一个集聚的中心，也是中心地价高、四周低；在一个较大的空间里，一个个集聚的中心可以用一个个地价等高线描述的圈圈来表达。这背后的行为基础是可靠的，这就是人们总是按追逐较高净收益的经济准则，择地而居。

从这点看，政府与个人、公司也没有什么原则上的不同。当然，政府追逐的净收益，比个人、公司有更多社会方面的内容，包括诸如合法性、公众拥护、民意等等，也是题中应有之义。问题是，政府作为一种行政组织，受到一些很特别的约束，势必限制政府追逐较高净收益时的选择空间。

比较显著的，是政府的行政权力受到行政区化的范围限制。说得直白一点，政府只能画地为牢。上文讲过的，村里的农民可以出村赶集，只要跑得动，可以到邻村、邻镇的市场去摆摊去购物。政府就不行了。作为一个行政组织，它只能在自己的行政区划内行使权力。以土地利用为例，乙地政府有权做的，只是出让乙地之土地，而断然无权出让甲地的土地。在这样一道硬约束下，对任何非本地范围内的市场机会，如集聚带来更有价值的位置资产，本地政府既不能扑过去投

资，也不能增加外地高地价区的土地供应。它唯一可以做出的反应，是增加本地的土地供应，也增加向市场出让土地。

这就好比乙村农民要去甲镇赶集，但乙村政府说，肥水不流外人田，咱们这里也供块地办个市场不就结了！村民问，咱自己咋就能办个市场呢？乙村长答：咱村办集市的地价比甲镇便宜。这里提出一个经济问题：当甲镇的集市产生集聚效果时，进一步扩大集市面临哪些选择？具体讲，究竟在甲镇多供一块地来扩大集市，还是在乙村或在丙村、丁村等等，多拿出一块地来新办集市？答案是比较净收益。如果扩张甲镇集市的净收益高于新办集市的净收益，多供甲镇的土地，让乙、丙、丁村的农民自由到甲镇赶集，最优；反过来，新办市场带来更高净收益，那就多办几个吧。

但前提是存在一个打通了的土地市场，各家算各家的账，以便对市场机会做"理性的"反应。倘若画地为牢一下：乙村仅有权出让乙村之地，答案就变了。道理也简单，扩建甲镇集市的土地净收益再高，却只归甲镇而不归乙村，那对于只有权出让乙村之地的乙村政府来说，还不如另起炉灶，在乙村也办他一个新集市最优！

有人说对乙村的农民不也如此吗？倘若土地私有，他们也只能卖乙村自己家的土地。甲镇扩建市场之利，对无权出让甲镇土地的乙村农民来说，难道不也是子虚乌有吗？此问有理。但是乙村农民不但可出让本村土地，还可以去甲镇经商、投资，所以他们还可以做以下权衡：究竟冒很大的风险在本地新建一个人气不足的集市，还是到甲镇分享扩建那里的集聚之利？反正经济史的结果很清楚，任何时代的集市都集聚在某些点位，从来没有村村都设集市这回事。

画地为牢的政府却没辙了。作为本地政府，其行政和经济权力差不多都是属地化的。对它们来讲的最优解，也只能是增加本地范围内的供地，兴建本地范围内的设施和其他项目，才能收取本地范围内的净收益。在本地范围内，如果建市场用地的净收益大过种玉米，建市

场就是了。至于在本村新建市场还是到邻镇扩大既有市场，究竟何者更优，那个问题就不归本地政府考虑了。

本文涉及一个大话题，就是“地方政府竞争”。近年很流行的一种解释，就是中国高速增长的“密码”，是神奇的地方政府之间的竞争。顺便评论一句，“竞争促增长”的理念一般来说对，但阿尔钦早就讲过，处处有竞争，而经济学者的任务是调查实际竞争所受的制约条件，从而理解不同约束下的竞争，有不同的行为逻辑，也有不同的后果。画地为牢下的土地资源利用，与统一土地市场下的自然状态，有不小的分别。政府争相供地，当然也是一种竞争，但从现象观察和逻辑推演两个层面看，此种竞争并不能提升人口与经济集聚进程中的资源配置效率。更优的办法有没有？有的，那就是让土地与画地为牢的行政权力脱钩，回归普通的、能够对更大范围的市场机会做出反应的财产权利。

“还权赋能”意义不凡

在市场取向的改革中，行政权力极度膨胀。这样一种乍看起来的悖论性现象——我们不妨称之为“转型悖论”——究竟是如何发生的？本系列评论涉及的城市化中的土地问题，其实是转型悖论的一个实例。解开个中之谜，也许对破译转型悖论有点帮助。

更富有挑战意味的，是如何跳出转型悖论。难点在于，增长常常成为膨胀的行政权力手中的人质——由于行政主导构成中国高速经济增长的组成部分，因此当改革触及权力的时候，也可能连带影响增长速度。老话说投鼠忌器：膨胀的权力为“鼠”，高速经济增长为“器”，紧密地挨在一起，很难办。

要解这个扣，机遇可遇而不可求。2007年春夏之际，京城“50人论坛”通知，将在成都举办一次研讨会。论坛秘书长徐钊女士专门打来电话，说我过去参加活动太少，这次讨论城乡关系，应该去。她还说，陈锡文——80年代我工作过的研究机构的领导——也要去的。那就去吧。

那次研讨的缘起，是国家批准成渝城乡统筹综合改革试验区。记得会上是杨伟民宣读国家的决定，然后就是成都方面介绍情况和改革试验的构想。发言人有两位，一位是李春城，时任中共成都市委书记；还有一位是成都市市长葛红林。印象中，这两位地方领导的表达能力一流，把现实情况和未来展开的轮廓，都交代得很清楚。不过，像很多刚接触这类信息的研究者一样，我听了以后并没有解开心中的疑虑：让农民更多分享城市化的收益，路径究竟何在？即便存在那么一条康庄大道，行政权力为什么会放手巨大的既得利益？

好在当地给了实地观察的机会。除了论坛组织的观光之外，我还自己去了邛崃县羊安镇仁和社区。那是一个由4个老村子组成的新农村社区，但见规划出来的新村中心，平地建起200余栋农民新居，全部白墙青瓦，是典型的川西民居了。这类新农村，各地多多少少总有几个。仁和有什么新鲜的吗?

交谈之后，才知道筹资有新意。开始，仁和社区抓住的就是一个占补平衡的机会。当时政策规定，城镇发展占用耕地，占一亩要找个地方新增一亩耕地补上。问题是，川西平原的农耕早就十分成熟，哪里还有可垦的荒地？于是逼出一个“土地整治”，就是平整现有农地，把缓坡治平，重新合理安排地里的路、渠、沟、坎，以此增加实际可耕地面积。在财务上，这就是把城市化土地增值的一部分，拿出来投资农村土地整治，达成“占补平衡”。

我记下了当时的价：2005~2006年之际，通过整治每增加1亩实际可用耕地，验收合格，市国土部门给8000元人民币。给定当时人工和其他成本，此价很有吸引力，参加整治的要竞标才能得到机会。对仁和本地来讲，整治后增加的耕地政府也搬不走，依然归农民所有，以后年年增加的农业收入也归农民所有，无非就是整治出力，还挣一笔收入，何乐而不为?

很快发现，可整治的土地不够多。因为通过整治实现的耕地面积增加，平均也就占全部整治面积的7%~10%。仁和更尴尬，第一期报可新增耕地的面积，他们把数目报大了，实施后发现整不出来那么多。但项目已立，预付款也领了，验收不够数，如何是好?

出路是村庄整治。因为仁和人发现，老村落里还有不少建设用地，本来也不种庄稼，也没有好好利用，无非东家一块西家一块的，规划一下，整治整治，复垦成合格的农地，交付验收的指标就够了。由此也有了一个重要的新发现：村庄整治比农地整治耗费大，但新增

耕地面积的比例也高很多。只要国土部门给价合理，村庄整治（后来当地叫“拆院并院”）的潜力更大。

当时介绍情况的是仁和社区的支部书记雍长清，我边听边打量这位壮实的村庄领导人。他给的名片也有特点，上书“三河农业有限公司法人代表、董事长”，翻过来是“经营项目：提供5000亩廉价土地，对外招商，建农业园区；提供《乡村旅游》策划包装项目，对外招商，建乡村旅游园区；提供廉价劳动力3000人，满足园区劳动力”。当然见怪不怪，反正到了基层，“三个牌牌一个门，说了算的就是那个人”，党政、政企都是一体化、一把抓。

雍支书谈完领我去看。他的最得意之作，是在仁和新社区里新盖的那个“民福院”。进去看，才知道是个养老院，有二三十户孤寡老人住在里面。也是簇新的川西民居院子，不过每户的开间小些，并有专门照顾老人的服务员。孤寡老人哪有钱盖新房呢？老雍说他们不用掏一分钱，都是老房子的宅基地还耕以后换得的资金，因为新房子占地少，腾出土地的指标相对多，加上县上给的民生项目，就搞成了。

这个地方确有新因素。最引人注意的，是城市资金进入了农村。想想啊，倘若没有占补平衡以及后来的“土地挂钩”（容我另向读者介绍），一个传统农区再下苦力整治，也不可能获得百万元量级的建设资本啊！也不是“无私的反哺”，人家城市要占地，占了地发大财，拿出个零头来换占补平衡指标。不过对农村人来说，城市的零头就是本地的大头。否则，5000亩整治达标的耕地从何而来？仅第一期就建成200多栋新居的新村从何而来？“民福院”又从何而来？

很有意思，仁和并没有把实物形态的土地资产卖给城市。他们出售的，不过是一种很抽象的“权利”——原本在农地里占地过多的田埂和沟渠，以及村庄里闲置的建设用地，一旦经整治复垦为耕地，“可建设”的权利就被抽象出来并构成交易的标的。这一点让我着迷，因为恰

恰在科斯经济学的意义上，交易的本质正是权利的换手，而不是具体的商品、劳务或资产在物理上的换位。

不过，局限在农村范围，土地里的抽象权利并不值钱。道理简单，即便实际耕地面积扩大了，最大收益也不过就是新增耕地每年新增加的农产品净收益。它根本抵不过为新增耕地所耗费的土地整治成本。但是，城市的引入让事情有了变化：土地里抽象的建设权，移到城市就大大增值，以至于只拿出一个零头，仁和的土地整治就办得热火朝天了。

仁和之行有收获，看出城乡统筹确有名堂。接下来的问题是，这只是“点”上的个别样本，还是有“面”上意义的变革？更挥之不去的，是在仁和看到的抽象权利还非常之初级，差不多还是在整个行政垄断土地转让权的体系里，刚刚有些松动，刚刚容纳了一点让农民和农村做自主选择的空间——这个苗头，发展下去会是个什么样？还有哪些变化的形态？是否能够“和平长入”现存的土地制度？

好在成都方面还欢迎去看。正中下怀，于是从2007年起，一路断断续续看下来。也不是我一个，还有一批同事和同学，大家一起去看。我们到2009年才写出第一份研究报告，北京大学出版社公开出版的时候，用的书名如下：《还权赋能——奠定长期增长的制度基础》。那最前面的四个字，其实是借来的。非借不可的理由，是我们怎样也想不出有更好的一个词汇，能够概括我们的感受。

“还权赋能”的由来

先解释一下词义吧。“还权”之“权”，指的是“财产权利”即产权；“赋能”之“能”，则是指财产权利的“权能”。产权好懂：为什么人们在自己的房子里想怎么折腾就怎么折腾，有较大的自由？答案是基于财产（房子），权利人得到社会承认和保障的一套行为许可。财产权利的维度很多，如房子可以自己住，可以请客人到访，可以出借、出租、出售，也可以抵押、质押。这就是“权能”了——产权的功能是也。

最早把“还权赋能”作为政策建议提出来的，是成都市一位当过多年房管局局长的周鸿德。此君管理城市房产多年，熟门熟路。谁也没想到，“城乡统筹改革试验”一来，周局长的建言，是在成都农村地区实行“还权赋能”，即“归还财产权利，并赋予更完备的产权权能”。

后来有机会结识周鸿德，请教他的这套想法从何而来。老周一句话就交代明白了：启迪来自城乡差别。原来任城市房管局局长之前，周鸿德有过20多年在区县做农村工作的经验。由乡入城，两相比较，老周感触最深的，是城乡居民在财产权利方面的差别。这当然与他的房管经验有关：城市居民的房产可以抵押，也可以合法转让，由此可以分享房地产资产的种种好处。农民的土地和房屋呢？权利多受限制，产权功能极不齐全。

最直观地看，城市居民有房就拿得出房产证，凭证转手比较便利。农村居民的山林、耕地、园子地和农宅，数量上不少，但拿得出齐备的产权证明的，寥寥无几。比一下就清楚了：城里人很自然地拥有的权利，对农村居民来说，既不可望，也不可及。周鸿德的问题直截了当：缩小城乡差别不是一日之功，不过从“城乡平权”做起——城

里人可办房产证，农村人也可办；城里人的房产可抵押，农村的房屋也可抵押——总应该不难办到吧？于是他建言，还权赋能！

交谈之下，知道这位官员颇有理论偏好和素养。公务之余，他还有学术著述。2009年有一次见面，老周带来他的一本大作送给我们。拿过来一看，书名赫然就是五个字——“产权的秘密”。不消说，作者也是一位喜欢德·索托著作的同好。德·索托生于南美的利马，后在瑞士求学并创业，在比较了自己家乡与欧洲巨大的制度反差之后，他的发现是，发展中国家并不缺乏资产，只是由于得不到清楚的界定，尤其是穷人大量占用的资产得不到权威的法律表达，所以不能经由灵便的资产转让不断产生更高的价值。作者认为，这样的资产是“死资产”，无法为发展提供源源不断的“活资本”——所以德·索托于2000年出版的著作，书名便是“资本的秘密”。

周鸿德的经验基础是成都地区的城乡反差。其实他观察到的城市居民的房产权利，也是1998年中国“房改”之后才有了的。过去城里人的房产大都是公产，单位建造、单位分配，居者有使用权而绝无市场转让权。房改之后，城市居民获得合法转让房产的新权利，于是增添了新的“财产性收入”，也因此显著增加了城市居民家庭的“资本”。城市解开了产权的秘密，对农村和农民为什么就不可以呢？

经验观察加理论思考，让“还权赋能”带有强大的逻辑力量。不过，在成都这么个副省级的省会城市，像老周这样的官员，没有好几百也有好几十，形形色色的意见和建议从来就不会少。接下来的问题是，成都地方的为政者，对“还权赋能”这类非常态的政策建言，会听得入耳吗？即便听得入耳，又会不会当真作为真正要实行的政策？

让我先告诉读者结果：“还权赋能”四个字，被原封不动地写进了中共成都市委和成都市人民政府2008年一号文件。这份地方政策文件的中心内容，是“进一步改革完善农村土地和房屋产权制度”。文件要求，在全市范围内完成农村集体土地所有权、使用权和全部房屋所有

权的确权、登记和颁证，并在全面确权的基础上，推动农地承包经营权、山林承包权、集体建设用地使用权以及房屋产权的规范流转，最终“建立健全归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅的农村产权制度”。

实话实说，正是这套产改政策，让我对成都城乡统筹的改革试验刮目相看。也是从逻辑看问题：农民要求“还权赋能”好理解，因为权利和权能是收入的制度条件，增加了产权和权能，可以增加农民的收入，何乐而不为？但是地方政府提出“还权赋能”，承诺要归还给农民的合法转让权，原本恰恰掌控在政府自己手里，什么时候要，什么时候出手就得了。政府为什么要自己和自己过不去，主动提出给农民“还权赋能”呢？

这也是我们后来几年在成都调查研究的中心问题之一。上文介绍过的2007年到邛崃县羊安镇仁和社区看过的新农村建设个案，大的范畴还属于所谓“三个集中”，也就是“工业项目向园区集中、农民居住向中心村和小集镇集中，以及耕地向规模经营集中”。

这“三个集中”，是成都到江浙等地考察后学回来的。针对的问题，是在工业化、城镇化和农业现代化的进程中，如何更合理地配置空间资源。早期的改革，从放权让利启动，把原先高度集中的资源配置权力层层下放，然后发挥中央和地方的多个积极性，还有国家、集体、个人一起上，很快把经济搞了起来。代价也是有的，其中之一就是布局过“散”：办工业村村点火、到处冒烟；农业以家庭承包为基础，农地过小过碎；农村居民更是居住分散，改善生活和生产条件的难度太大，因为无法取得规模经济效果。江浙发展早，看到这个问题早，提出相对集中的方针也早。成都后起，到东部取经，看明白可以少走弯路，于是从2003年开始，把“三个集中”作为经济工作的主攻方向。

很明白，“三个集中”的主体是政府。不是吗？无论工业、农民居住和耕地，究竟向哪里集中，怎样完成集中，每一步都离不开政府的规划、政府的推动和政府的落实。说“中国模式”的发动机就是政府，还真有相当厚实的微观基础。不过既然政府主导，那么工业项目包括民营工业、农民的住宅和耕地，就难免“被集中”，其中民办工业的自主权、农民选择居住地点的自主权、耕地流转或拒绝流转的经营权，如何得到保障？如何才能防止遭受侵犯？

最麻烦的是，一旦政府主导的“三个集中”做出了成绩，一旦这些成绩转为官场竞争之“政绩”，以及遍地推进“三个集中”一旦带来可观的经济利益，“政府主导模式”可就欲罢而不能！要转型、更新动力机制吗？观念不容，利益不容，竞争形势也不容。

这就是成都问题了。那里自2003年推行“三个集中”，成效彰显：全市100多个工业区集中为21个，建成了几十个农村新社区（包括我实地看过的仁和社区），外加一批现代农业化规模农业点。实践证明“三个集中”很有效，继续干下去不就结了？可是偏偏5年之后，成都市委市政府于2008年采纳了“还权赋能”的建言，提出农村确权产改，似乎偏要为如火如荼的“三个集中”制造那么一点执行的摩擦力。于是我们问，看起来如此不合逻辑的事情，究竟是怎样发生的？

从放权到还权

本文继续研究还权赋能的动力机制。讲过的，还权之权系指农村山林、土地和房屋的产权，没有还权之前，这些权利掌控于政府之手，譬如农民的建设用地不得向非农民转让，但政府一把征用过来，再到市场上出让就可以了。把土地转让权还给农民以后，政府再征地的麻烦肯定增加。既然如此，为什么政府要还权？

回答这个问题，要在中国的经济制度变迁方面补一点课。我们不妨先问，无论还权与否，掌控在地方政府手里的财产转让权，本身又是从哪里来的？答案是，那已经是改革的产物。具体说，是原本高度中央集权计划体制“放权改革”的成果。

是的，经典的计划经济体制根本就容不得资产的市场转让权。那套来自前苏联的制度，核心逻辑是全部生产资料归公，由政府下命令直接管理。由于资产全部归国家，因此就不需要有“转让”——更没有市场转让——的合法地位。要的只是“划拨”，就像一个人把自己的东西从左口袋装到右口袋那样简单、透明和直截了当。对这套制度而言，什么转让、市场交易、讨价还价、价格机制等等，太麻烦，太琐碎，太斤斤计较——总之一句话，太资本主义了。

土地向来根据需要由国家划拨。虽然“国家”很抽象，但政府、行政部门及官员却非常具体。像中国这样多级政府的大国，一般行政级别越高的，就越代表整个国家和全民。最有代表性的事件，我看过的报道是设蛇口工业区时，袁庚先生到中南海汇报，时任国务院副总理李先念手拿红铅笔，看着地图问，要多大？把南头半岛都划给你们？袁庚急答：用不了那么大，这一小块（2.5平方公里）就够——日后袁

先生也许为此后悔多年。不值得大惊小怪的，反正土地国有，划给蛇口的再大，也还是国有。

从“划拨”转为“出让”，一词之差，体制的含义截然不同。出让之“让”，是“让渡”的意思，一定涉及资产在多个权利主体之间的转手。当年中国怎样借鉴香港土地批租制的经验，从国家土地划拨走向“土地使用权合法转让”之路，我们已经用了不少篇幅做过讨论（见本书第95~119页）。这里要补充一点：如果说划拨之权高度集中于中央，那么“转让土地使用权”，从一开始就放给了地方政府。仍然以上例来说明，划多少地给蛇口，要中南海批准；但是后来的蛇口拿出多少土地向市场转让，归深圳市管，北京就不管了。

这就是说，“放权”构成市场化改革的前提。关于这一点，2008年纪念改革开放30年的时候，大家有过很多讨论。是年7月，高龄98岁的科斯在芝加哥大学召集中国改革经验的研讨会，我在会上的发言“邓小平做对了什么？”问出了自己长久以来好奇的一个问题：“为什么邓小平也对‘看不见的手’情有独钟？这位曾经指挥过百万野战大军，担任过中共中央总书记和国务院副总理的大政治家，分明拥有一双‘看得见的手’！他难道不知道，扩大市场价格机制配置资源的范围，总要在某种程度上收缩‘看得见的手’发号施令的范围？大权在手，又坚决推进价格闯关，这究竟是为什么？”

当时得到的答案，无非是高度集权的计划体制逐步累积了奇高无比的运行成本，一旦达到不堪承受的程度，“放权改革”也许就是一条解脱的出路。至于超级国家公司向来政企合一的“权力＋权利”，一旦下放，就不完全由上面控制了。多种多样的意图、理念、利益主体外加大历史中的“偶发小事件”，一起影响着“放权”的实际路径和结果。

事后看，放权大体上“兵分三路”：一部分权放给了私人，如农村土地承包权到了农户，创办民营企业的权给了城乡企业家；一部分权放到了国企，依改制的程度或更像私、或更像公的庞大一族；还有一

部分权，则放到地方政府，形成了广受瞩目的“地方政府公司”。也不是什么权都放下去了，货币权、财税权以及这些年越用越频繁的调控权（实质是管制市场之权），基本还是掌控在中央政府及其部委的手中。

这里单说放到地方政府的土地转让权。真是意外的惊喜：谁也没料到平平常常的土地里面竟然隐藏着如此巨大的经济力量。背后应该是要素流动和集聚规律在起作用，但从土地里释放出来的巨大收益，终究要由现存的权力架构决定怎样分配。既然土地从自上而下的划拨体制演变成地方主导的市场转让制，工业化、城镇化带起的土地收益主要在地方政府“落袋”，也算顺理成章。回头看，倘若没有那一大块土地出让收入，这些年地方政府的日子怎么过?

由此也带出另一个效应：放到地方政府的权，再放下去绝不容易！道理只有一个，中央集权的放权是因为运行成本太高，得不偿失，所以放权。地方政府的尺寸小了好几十号、几百号，他们握权在手的净收益一般还挺高。如是，凭什么还要再放权？再从国际经验看，一度红火非常、深得世界银行表扬的“东亚经验”，不也由政府在经济增长中扮演着更为积极的角色吗?

问题是，日、韩、新加坡等国的尺寸比中国小了很多，要中国走东亚之路，差不多就是要大象如松鼠一样跳舞，勉为其难了。但是中国的地方政府，在规模尺寸上却与东亚不少国家很是“门当户对”。所以个人之见，这些年所谓“政府强势的中国模式”，主要就是地方政府在经济事务中煞是强势。“举国优势”的样板如北京办奥运、上海办世博，当然离不开中央政府的协调，但真正关键的，还是这两个城市的政府强势得不得了。背后的机制，就是经历了早期的放权改革后，落到地方政府的那部分权力，没有继续下放的必要。

这也是2008年成都提出“还权赋能”格外引人注意的地方。我对自己说，放权、抓权、又来了一个“还权”，莫非中国的制度演化又要进

一程了？也还是好奇驱动：多数地方政府正热火朝天地把放到自己手里的权用得个花样翻新、欲罢不能，成都市怎么就非要提出什么还权赋能？在经济上，“还权”越多，留给政府自己的越少，他们岂不是自废武功？在文化上，成都地方弥漫着安逸之风，那几个领导人为什么要标新立异，敢为天下之先？

其实，那年去芝加哥开会之前，我就知道了成都提出还权赋能这回事。自己也模模糊糊有了一个推断：可能是那里如火如荼推进的“三个集中”，遭遇到某种“成本的急升”吧？顺便交代一句，在经验研究上，我向来把推断——猜测、假说，以至于所谓的“理论”——当作调查真实世界的向导。现在既然好歹有了一个向导——反正不好的话，再换一个就是了——接着要做的，就是踏踏实实去看看究竟是怎么一回事。于是，2008年7月当着科斯他老人家的面讲完了邓公做对了什么，我就打道回府，着手准备成都调查，尝试理解中国的改革自向地方政府分权之后，究竟还有没有新的实质性进展。

如何应对改革触发的深层风险

话说成都自2003年从江浙一带学回来“三个集中”后，抓住的不仅是由农转工的产业变革，而且是城乡资源的空间集聚。由此，“三个集中”就与农村土地流转脱不得干系，举凡农地经营的集中、农户居住的集中，以及工业项目向园区的集中，没有哪样事情不涉及农村土地的流转。

麻烦也由此而起。以相对集中居住为例，考一个简单的吧：张家老宅子为祖上所传，今天核查人均占地350平方米；李家是人民公社时代新成家分得的宅基地，按政策人均占地35平方米；王家也是公家划给的宅基地，但超政策多占了，人均100平方米。现在搞集中居住，问各家老房子的土地怎么算？新宅按什么标准配给？拆旧建新的利益补偿又如何厘定？

讲过了，“三个集中”自上而下由党政主导。党政者，手中握有强制执行力的权威主体也。经验说，以强制力为后盾的工作机制一般缺乏耐心。特别是在“反正为了老百姓长远利益”的场合，工作粗、急、猛，似乎很正常，也是几十年的一贯制。基层的好事坏事，都是上面急急忙忙推下来的。这些年盛行“末位淘汰制”之类的官员考核办法，但凡扯到“中心工作”，办得更加雷厉风行。

这套工作机制，在某些场合很受用。比如对付“非典”，太婆婆妈妈就不成，救灾也不成，打仗就更应该讲军令如山了。这些场合需要快刀斩乱麻，离不开强制力。但是，遇到千家万户细细碎碎的实际利益，遇到人们的认知很发散、难有一致判断的情况，非要指哪打哪，偏好整齐划一、令行禁止，后果一般就好不了。所以，第一次听到“三

个集中”，我的直接反应就是一个问号：这些事务，提“集聚”可也，但“集中”就过于强硬了。

在《还权赋能：奠定长期增长的可靠基础》（北大出版社2009年版）中，我们曾列举在成都调查中接触到的若干现象，说明大规模推进“三个集中”，会无可避免地触发农村的利益纠葛。这些现象是：在土地整治和挂钩项目的执行中，经由“拆院并院”节余出来的农民宅基地，究竟按什么准则给予确认和补偿？作为改革试验，哪些村庄有幸被纳入？选择和决定的程序是否公开？可不可以允许不同村庄的农民公开竞争试验准入的机会？千家万户拆除老房，涉及原先占用宅基地的面积、位置、来源正当性等复杂而烦琐的细节，差不多要翻起整部村庄的历史，谁来甄别？怎样给予权威的确认？对于建造在集体土地上的农民建筑物，向来的政策是农民可以自用，但不准对外转让，改革与现行政策法规迎头相撞，风险谁担？还有，为了实现规模经济而新搭建的农村股份公司，如何有效防止公司之公权入侵其股东即农户家庭的私权？

这些细枝末节的麻烦与一项制度安排有关，这就是形成于国家工业化时代的农村集体土地所有制。要说明，此处的集体，不是以农民私产为基础的合作社，而是以消灭农民私产为特征的类似前苏联的集体农庄。不少人以为否定了农民私产的集体，天然就是一种“公”的经济，那是很大的误解。个人之见，集体制最主要的特征，是名义上公有的权利极不清晰。

说一幅土地归集体所有，究竟是什么意思呢？第一个意思，就是这幅地属于一群人共有。问题是那一群人的组成，常常会发生变化。像任何人类社群一样，农村社区的人群，也是老的要死、小的要生，男大当娶、女大当嫁——组成集体的成员一直在变化：凡生出来的、娶进来的都是；凡死去的、嫁出去的就都不是。这套来自地广人稀的俄罗斯传统的“米尔”，究竟是否适用于中国，我们日后再谈，这里先

记下一点：土地公有的那个集体之“公”，覆盖的成员边界随人口变迁不断在变。

“集体”的第二个含义，是土地资源究竟如何实际使用，并没有一定之规。人民公社时代，以为公地非共耕不可，于是队长敲钟，集体出工，大伙儿一块儿混。无奈这解决不了吃饭问题，逼出了一个包产到户，才明白集体的土地也可以分户经营。用今天的话说，土地使用权与所有权可以分离。不过，使用权还是要受集体所有权的纠缠：人口变动了，分户的承包权要不要也变动？不变，集体不干；变，还有什么“家庭联产长期不变”！

转谈农村宅基地。一般的规则，集体成员只要满足成家的条件，即可向集体无偿取得，永久使用，不过无权转让，特别是无权转给城镇人口。这里的麻烦是，集体人口滋生无限，但土地有限，于是凭成员权无偿取得宅基地的做法，在很多地方也不得不打折扣：有的收窄面积，有的要排队等待，有的永无希望。

第三个含义是，集体与国家的边界不明。说土地是农民的集体所有，但过去种什么、卖给谁、什么价，多少年都是国家规定的。改革后，农产品的统购统销终结了，但土地的统购统销还在——政府有权征用集体土地，然后交付市场拍卖！问题是，征地权也模糊：宪法对此加上“为了公共利益”的限制条件，却并没有为“非公共利益”的土地转让留下法律空间。

概言之，集体土地制的权利边界先天模糊。在内部，农民与农民，以及农民与抽象的集体之间，行为边界不明；在外部，农村集体与城里人、政府与国家（全民利益的抽象代表）的行为边界也不清。在这个基础上，一动还真不如一静。因为一旦发生转让，“模糊的权利空间”一定引诱人们各出奇招，争夺包含其中的巨大利益。由此，转让很容易打开侵权的闸门。不准农家的宅基地流转，他们的这块权益至

少在物理上不被侵犯；权利模糊条件下的“流转”，方方面面都来下手，很容易把农民那点儿家产折腾干净。

这也是不少三农专家对“农村土地房屋的转让权”总是疑虑重重、忧心忡忡的原因。对此，我的立场是理解但不同意。权利模糊势必引发侵权活动的活跃，这点大家都知道。但以为改革可以止步于使用权、无须再发育转让权，却不过是脱离实际的空想而已。当下之中国农村，早已卷入工业化、城市化、全球化的大潮，各种要素的流动、转让和重组，不是谁想让其动就动，令其静就静得下来的。时势不可阻挡，差别只是在重新界定权利基础上的转让，还是在一场接一场的侵权混战里实现的转让。

在这个意义上，我们把2003年以后成都推行的“三个集中”，看作是党政主导机制开启的农村要素流转。到了2008年，成都的城乡统筹改革试验处在十字路口上：继续推“三个集中”，由改革推进方式带来的风险可能继续积累；被改革触发的矛盾吓倒，从此偃旗息鼓，那么“先行先试”就沦为一句空洞的口号。

成都的为政者当然比我们这些短期的外来观察者对改革的风险有更深的感知。他们的应对之道，是于2008年1月16日下达了当地的一号文件，部署“进一步改革完善农村土地和房屋产权制度”，要求在全市范围内完成农村集体土地所有权、使用权和全部房屋所有权的确权、登记和颁证，并在全面确权的基础上，推动农地承包权、山林承包权、集体建设用地使用权以及农村房屋所有权的规范流转，以“建立健全归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅的农村产权制度”。

我们的解读是：“要是不能有效地防侵权于未然，那么土地流转改革的面越广、推进的力度越强，改革替侵权背黑锅的风险可能就越大。因侵权行为及其引发的疑虑和反对，不但可能叫停改革，而且还有可能先扭曲改革，再为改革写下墓志铭。”

第五部分 确权走新路

“确权”究竟何难之有?

看明白了，产改的风险主要源于名义上公有的资源，实际的权利边界不明。说全民所有也罢，集体所有也罢，无非只是划了一个大框框，无数生活在其中活生生的自然人，究竟哪些行为做得，哪些做不得，并没有清楚的限定。国企改制给资产定价，谁说了算？全国人民吗？国资委吗？还是国企里的工人或厂长？集体的土地转让，究竟又以谁的意愿为依归？村支书的？还是村民的？倘若村民们的意见不一致，又以哪个的为准?

难怪传统的公有制一概排斥转手与转让。反正肉都烂在锅里，大家占用、使用便罢，就是不要转手、议价、交易的种种麻烦。不过这样一来，也就得不到资源转手的巨大收益——同样的资源被不同的人利用，效果有天壤之别。前苏联那套体制到最后撑不下去，就经济讲经济，稀缺资源一旦动员起来被利用，就无法做到不断向利用效率更高的人转手。20世纪全球经济体制比赛，输赢其实就在这么一点。

问题是，多年排斥流转的体制，压根儿就没有为转手做好准备。资源转手总要有人喊价、有人还价、有人定约，然后大家一起在可执行的法律框架下履约吧？可是在全民公有、集体公有的情况下，这个“人”就是出不来！写过的，公有制下的人，全部都是“代理人”，倘若得不到“委托人”——那永远是抽象的、没有具体行为能力的全民、国家或集体——的授权，形形色色的代理人占资源可以，用资源也可以，但转让资源就不成！

说来说去，“经济改革”话剧的核心戏码就是这么一出。市场化还是不市场化，前提的前提就是产权有没有清楚的界定。科斯1959年写下“清楚的产权界定是市场交易的前提”，是一般化的法律经济学道

理，放之四海而皆准。但究竟怎样做到清楚的产权界定，那就不是科斯定理可以解决的。中国改革的经验后来吸引到科斯的注意，是因为中国自己探索着创立走市场之路。2012年科斯和王宁的新著面世[注]，英文版以“How”（怎样）字打头阐释中国经验，点到了问题的关键。

中国的经验是先划使用权，再划转让权。其实使用权的界定在改革前就有了，否则，所谓“单位所有制”就无从理解。改革无非推进了一步：把公有资源的使用权界定给了私人。譬如包产到户，就是把已经明确为生产队的集体土地，经由一个承包合同，界定给农民家庭耕作、使用。这么一个变换，农民的吃饭问题就解决了。再延伸一步，怎么种、种什么、卖什么、卖多少，都交付农户处理，使用权就发展成“经营权”。再进一步，允许农户把土地经营权转让——开始叫“转包”——公地的私权界定就基本完成了。

农地如此处理，其他资源大同小异，也循着“先定使用权、再定转让权”的路径，传统公有制的改革之路，岂不就走出来了？老实说，去成都调查之前，我自己大体上就是这样想的。回顾一下，“允许农地转包”早在20世纪80年代就上了当时中央一号文件，也载入2002年的《农地承包法》。后来的调查说实际发生的转包面积不大，我自己的解读是需求不旺——除了通胀高企的时候，时不时粮价跑出来充当替罪羊——农产品之价一般比较相宜，难以刺激规模农业经营的发展。可是眼看中国成了“世界工厂”，上亿农民跑出来打工，为什么那过于细小的农业家庭经营，还那么顽固地存在着？2005年我到浙江衢州，看到几个1500~2000亩量级的种粮大户，土地全部转包而来，以为规模经营从此大有看头。然而几年过去了，星星之火，好像还是不曾燎原。

是成都的确权实践，教我懂得在制度供给这一侧，尚有没解决的麻烦。还以农地为例，家庭联产承包制30年了，中央的政策文告差不多年年说“长期不变”——2004年中国总理对外国记者说“长期不变就是永远不变”，2008年中共十七届三中全会的决议里出现了“长久不变”的

新颖表述。不过当你真的沉下去观察的时候，还是不难看到，那宣布不变的土地承包权，事实上还是不断在变！追根究底，问题还在集体，因为构成那个集体的农民家庭，受生老病死、婚丧嫁娶规律的支配，人数不断在变，家庭数也不断在变。这是说，“集体的边界”在变，农户家庭的承包权怎么可以做到不变?

这段公案，城里的读者怕不容易完全明白。我们不妨暂且搁置，容我另外专文介绍和阐释。避开农地不谈，先将少受集体边界变化影响的其他资源，比如农户私房及其宅基地，沿着“划清使用权、再划转让权”的路数明晰产权，是不是容易一些了呢?

答案是也不尽然。为什么？因为所谓农民私房，“私”的来历多种多样。按时间划分，村子里总有一小部分农家住宅是真正的祖宅，也就是这些人家祖上留下的家产。虽然确凿的信息不详，一般也不见产权文书，但在村民的记忆之中，该房产是张三还是李四的，总很明确。就我亲见的实例，凡20世纪50年代急风暴雨的土改也未加触及的私宅，即便很大，也是清清楚楚合法的民产。算上房前屋后，一户人家占地论亩甚至数亩之大的，不多见，但还是有的。

土改或后继政治运动再分配过的，是另一类农民私产。通常不会有祖宅那么大，但私产边界也清楚，毕竟超过半个世纪，好几代人了，被“习惯法”承认的。现在有的专家喜欢拿一顶“主张私有化”的帽子套到别人头上，他们或有不知，历史上真正搞过全盘私有化的，是毛主席、共产党领导的土改，结果是家家农民有份私产，且得到《中华人民共和国土地改革法》的承认和保护。

再下来，我习惯以1962年画线。此前，农民的房产是私产，所占宅基地也是私产。虽然合作化、人民公社化如火如荼，土改后受上引法律承认与保护的农地纷纷集体化，但“社会主义改造”讲究的是“生产资料公有化”，房屋和宅基地乃生活资料，还谈不到必须公有。但是，1962年以后就不同了。

这一年，中共中央通过了《人民公社60条》。毛泽东亲自挂帅搞的，文件主要起草人则是后来大红大紫再大黑的陈伯达。该文件不是法律——其实集体化、人民公社化根本就没有一套法律，只不过在当时，毛主席、中央文件比法律要大得多——但第一次明文规定："生产队范围的土地，都归生产队所有。生产队所有的土地，包括社员的自留地、自留山、宅基地等等，一律不准出租和买卖"（第21条）。由此，原本私有的生活资料宅基地，就一下子被集体化了，且"一律不准出租和买卖"。这样一来，农民在1962年以后新得到的宅基地，以及在生产队范围内、原本作为私产的老宅基地，就一股脑儿属于"生产队所有"了。

但所谓"生产队所有"，也没有一套成形的稳定规范。其一，生产队就不稳定，像"文革学大寨"，不少地方"穷过渡"到大队核算制，生产队被打乱了。其二，上文提到过的，无论大队小队，"集体"的边界本身一直在变。其三，各地情况千差万别，农民究竟从生产队集体取得多大面积的宅基地，根本没有统一规范。最后也是最麻烦的，农村诸事，受"习惯法"支配，通常只有口头文学，没有文本记录！财产契书之类，差不多都是旧时代的象征，早就"纸船明烛照天烧"了。

所以即便1962年后，农民的住房和宅基地，也是占着便占着了。要论清楚的合法边界、来历与变更、契书凭证之类，还是谈不到，也用不着，反正"一律不准出租和买卖"，要那些劳什子有什么用？

大体要到很久以后，国家才以政策手段干预农村宅基地的分配。也许人多地少的约束太硬，农民建房占地的数量过多，所以国家终究深入到集体的这个财产部位，规定"禁止一户多宅"，以及农民盖房人均占地的数量杠杠。此杠杠一出，哪些房产属合规占地，哪些属违规多占，又是一笔不容易盘清楚的陈年老账。

最想不到的，农村土地房屋资源的权利划定，还受另外一重因素的制约。不好懂的，连我这个自认为对农村知道不少的，一时间也被

搞得晕头转向。

---

1. 中文版《变革中国》于2013年1月由中信出版社出版。——编者注

“血战到底”的悬念

从经验看，改革从放权再跳跃到还权，实在是个小概率事件。道理很简单，“权力过于集中”的成本所驱动的放权，从中央放到地方市县政府，凡带来正收益的，谁也舍不得再放走。80年代就有发现，放权改革之后，“王熙凤管得比贾母还要紧”，因为地方财政利益更直接，市县政府干预企业和市场更起劲。这也是后来所谓“地方政府竞争”模式的起因，今天看是愈演愈烈了。

在此背景下，成都市2008年提出还权赋能，意义重大。随之而来的问题，是究竟能不能真搞得下去。这当然只能靠持续的观察。当地定下从确权入手，我们以为选了一个不错的突破口，因为从逻辑上推，得到清楚界定的农村山林土地房屋等产权，会因为交易成本大幅下降而容易进入市场。加之以政府的权威颁证，农民拿到手里总要用的，一来二去，等有了经验，还权就到位了。

没有人认为确权将一帆风顺。我们调查中注意到的一个受阻的事例，是有个地方宣布，农村可以确权，但划为城镇建成区的就不搞了。介绍过的，“建成区”是“城镇”范围内真正城市化的空间，按现行体制全部土地属于国家所有。因此，“划为建成区”的一个含义，就是那里农民的土地要被政府悉数征收。因此在建成区搞确权，遭到不少官员的反对：今天确权颁证，明天又去征收，农民拿出你颁的产权证来和你讲价钱，还不是自己给自己找麻烦？！

这点不难懂，因为合逻辑。比较不好懂的，是说那里的农民对确权也顾虑重重、裹足不前。农民怎么可能也反对确权呢？房子本来就是他们住着，山林田地本来就是他们承包经营着，现在加一个确权颁

证，财产使用权的边界更明晰，防止因人口或其他变动因素的“入侵”，更因为有了权威的产权证而有助于流转。为什么他们要反对？

赶快到现场请教。果不其然，真有其事——划入建成区的农民不但对确权顾虑重重，且他们担忧的问题，还真不容易解决。最让我感到尴尬的，是当地人介绍此事原委，讲出来的理由我居然完全听不懂！不可能的吧：别说在语言生动好懂的成都，就是在藏区甘孜、在讲客家话的广西、在讲“比外语还外语”的温州，甚至在出了新德里的印度村子，也没有什么事情是完全听不懂的。在下有兴趣的，不过是布劳代尔所言“普通人的日常经济生活”而已，有什么事情会复杂到完全听不懂？！

读者你想试试吗？当我问为什么划入建成区的农民对确权有顾虑时，当地一位做确权工作的村级干部答：“大家都在血战到底。”经验提醒我，这样的答案怕有什么“地方禁忌”吧？不可鲁莽从事，听不懂也由着他说下去，缓一缓再发问。又谈了一阵，实在因为那一个关键词没听懂，后面的说明一概不甚了了。于是仿佛不经意地问了一句：什么叫血战到底？

这回轮到我的教官大惊失色：不知道血战到底？真不知道？声音里满是不应该不知道的意思。我只好说真的不知道。人家也许看在我算教授的份儿上，点出了问题的答案——“血战到底”系麻将术语，是成都麻将的一种打法。是啊，我们在成都，一个戏说飞机凌空也听得见麻将声浪的地方。连麻将也不懂，怎么搞得了调查？

我的问题是基础知识太差。人家从头讲起，我还下来做了功课，查了网上信息，仍然似懂非懂。譬如说：“血战到底是四川成都地区一种特色麻将的玩法，一般去掉字牌、花牌，只留条、筒、万的108张牌；游戏人数为4人，每人抓13张牌，不能吃牌，可以碰牌或杠牌，手牌满足相关规定的牌型条件时和牌；每盘中一家和牌后牌局并不结束，而是直到和走三家或抓光牌城为止。”明白了？不明白，而且是那

种“每个字都认得，但加到一起就不知道是什么意思”的不明白。突然想到，我们的经济学给不少人带去的，怕也是这样的感觉。报应啊！

没办法，还是直接请教建成区的土地问题。原来划入建成区后，政府征地早就开始。征地是把农民的土地经由征用环节，转为国有土地，然后政府就可以使用和出让了。这里涉及“变性”，即改变土地所有制的属性，从农民的集体所有，转为国家所有。既然是改所有权，那就是国家对集体的关系。作为30年改革之果的家庭联产承包，不过是集体内部关系的变革，说“长期不变”、“长久不变”、“永远不变”，都可以。但遇上征地，要改所有权，那就对不起了，再不变也要变，而且一道命令就要变。

国家征地要给补偿，数目多少、如何决定是一套问题，“还权赋能的由来”一文对此略有讨论。补给谁，是另外一套问题。征集体的土地，当然补偿给集体，这没有问题。问题是集体由很多农户组成，集体得到的补偿款，如何在各家分配，构成当下我国城镇化的一大分配问题。集体权利含含糊糊，代理人（干部）容易上下其手，分配不公引发冲突，早就不是个别的现象。

调查的这个城镇建成区，习惯做法并不是政府征用了谁家的土地（连同作物或上盖的建筑）就把补偿发给谁家，而是政府把补偿给集体，集体再在各家分配。但是政府征用的土地总是具体的，总是已划给某某家的宅基地或承包地。问题来了：张三李四家的地被征，补偿却由集体所有户分享，张三李四岂不亏了？办法就是补偿平分，损失也平分——集体各户都给张三李四家调出点土地来，等于国家把每户的土地都征用了相同的一份，然后给每户一份相同的补偿。

为什么搞得这么麻烦呢？征谁家的就补谁家的，不是简便很多吗？错了。因为——这也是当地人教我的——政府征地补偿政策一直与时俱进，不断在变化。大的节点，1999年以前的《土地管理法》白纸黑字规定，征地补偿不得超过土地原用途前三年平均年产生的20倍

（注意，是“不得超过”，也就是法定上限，但没有规定不得低于多少的下限）；后来改为30倍，以及到2013年国务院要求在此基础上进一步提高征地补偿。加上各地的规定和实际执行，征地补偿的水平变化更多。麻烦来了：张三家的土地早被征，按早期标准补偿；李四家的晚被征，按新标准补偿——公平何来？干脆不论何时、何种标准的补偿，凡征地一概各家均沾，那就在多变的政策面前家家平等了。

要注意了，以上这个家家均沾的游戏，谁也不得中途退出。原本每次家家均沾，就是因为以后也是家家均沾。中途变法，改为“征谁家补谁家”，原先的利益关系就摆不平了。至此我才明白，什么叫“血战到底”。原来那路麻将的玩法，要点是“每盘中一家和牌后牌局并不结束，而是直到和走三家或抓光牌城为止”！中途变戏，谁家和、谁家走，原先牌局里吃亏的占便宜的，都不会放过他。

这样看，村庄经济不仅往事如烟，外人难以理出个头绪来。更重要的是，那里面还存在种种微妙的债权债务链条，不是拿把快刀就斩得了乱麻的。确权的本意是划清权利、减少麻烦、促进流转。但鲁莽从事，却可能事与愿违、适得其反。

兰田村的重要一课

自上而下推行的事，立意再正确、意义再重大，倘若没有底层响应，还是免不了成为落不得地的空头文章。2008年成都提出的确权，就面临这样的考验。前文向读者介绍过，“还权”与“确权”来之不易，但更为困难的，是怎样在村庄和农户层面真正完成确权。

兰田村给我们上了重要的一课。这个村子地处大邑县韩场镇，属于成都的“三圈城”，其实就是远郊农村。一般的经验，比起紧靠中心城区的近郊农村，远郊农地的价值较高，农民对土地也更加在意，确权时更可能斤斤计较。不过，兰田确权实际遇到的麻烦，还是超出当事人的预想。

那是2009年的春节之后，“产改”之风刮到兰田村。照例是思想动员先行，村官们到镇上开会，学习市里下达的政策。“确权”当然是新词汇，不过内容倒也不难懂，无非是登记每家每户的承包地、山林、宅基地和房屋的数量，由县人民政府颁发产权证书。听懂之后，村官们的第一反应是问：有什么用？

成败在此一答。偌大一个中国，层层上层建筑差不多每天都要发出新目标、新指示、新精神。不过，“上面千条线，下面一根针”，真正穿得到村庄和农户的，首先要过村官们的这一问。没什么用的——其实是在村民和村官看来没什么好处的——说说就算说过了吧，即便大水漫天，地皮也不会湿的。

成都的回答很到位：完成确权，才能公平合理发放粮食直补和“耕保基金”。大家知道，粮食直补是温家宝总理的德政，农民种粮不但免掉农业税，且依不同品种还可以领取直补。左算右算，兰田这个地方

的粮食直补，约每亩每年100元之谱。耕保基金则是成都的地方政策，师出之名是鼓励农民保护耕地，由市县财政拿钱，每年每亩一般农田补300元，基本农田补400元。耕保基金不能拿来打酒喝，但存入个人账户，用于农民养老。

很简洁，粮食直补与耕保基金皆依土地而生，地权不清，该补的补不到，不该补的得了好处，不行的吧？所以，为公平发补贴，必须确权。倒过来：凡完不成确权的，领不到补贴。村官们一下子通了，因为他们晓得，回去给村民讲，也是一讲就通的。至于确权的其他好处，譬如有利于转让等等，很多村官不甚了了，因为在经验上还没有发生的事情，要靠想象进入利益核算，不容易。

也够了。为领补贴，搞一搞确权就是了。接下来的问题是，究竟有多麻烦？这大概也符合舒尔兹指出的“理性农民”的逻辑：但凡搞一件事，有用、好处可衡量，那接着就要衡量代价。倘若麻烦太大、代价太高、得不偿失，赔本的工作像赔本的买卖一样，终究不会有人当真的。

好在最初的动员学习环节，县、镇、村官们一起讨论，共同的认知是确权的麻烦不大。想想看好了，地是农民种着，房是农民住着，土地房屋与人的关系似乎一目了然，无非填表格、发证书，虽然人多户多很细碎，但没有解决不了的麻烦。

兰田村第11组组长郑维东，是位能干的村干部，他当时也认为确权很好办。不料回去召集本组开会，大家七嘴八舌一番议论，才发现事情没有那么简单。这个第11组，当时总人口不过179人，总户数52家，不是个大组。不过涉及承包地确权，归纳起来的问题就有四个：其一，全组实际的承包地面积，比记到各家各户名下的承包地面积要大，也就是一旦实测，结果将与土地台账不一致；其二，自1998年开始的第二轮土地承包以来，全组共新增23人（包括新生婴儿和娶来的媳妇），都没有承包到土地；其三，有9户人家自第二轮承包后减少了

人口（包括死亡和出嫁外组的），也未因此减少承包土地；其四，有11户外来移民共18人，实际上承包着本社农地，却不是原本的本组村民。

四个问题，没有一个是容易解决的。先看第一个，实测面积与土地台账不一致。这个问题早就存在，起因是当初土地承包，准则是“交够国家的，留足集体的，剩下都是自己的”，但人民公社的土地有肥有瘦，如果分户包地只论面积，不论肥瘦，那承包瘦地的农户就亏了。解决办法除了户户肥瘦均沾——结果是本来小块的土地更为零碎——还实施所谓“产量亩”，就是肥地算面积时多一点，瘦地算小一点。后来国家取消农业税，承包地一概没了缴粮义务，但“土地承包不变”政策又不允许调整各户承包关系，于是造成农地的实测与台账的不符。

要是两数差得不大，还好办，含糊含糊就过去了。无奈大邑县的实测与台账之间的数目相去甚远。当地甚至创造了一个词，曰“测涨”，就是实测数大于台账数而“涨出来的土地面积”。根据县里给的数据，全县测涨总面积15万亩，比台账面积35万亩多出了42％！可能为了避免麻烦，县上原先定下的确权指导意见是，“完善二轮承包关系，不重新丈量、不打乱重来”，还议定先把测涨土地确权给集体，再由集体去分配。照此办理，确权后的农户实际承包的土地还是与账面数脱节。据此分配粮食直补和耕保基金，还是没有公平可言。至于未来的权利转让，名实不符，纠纷少不了。

接着的两个问题是一回事，即集体人口变动，土地承包关系要不要也跟着变动。80年代贵州省湄潭县做过试验，当地的结论是可以做到“增人不增地、减人不减地”。后来这一条被中央政策文件提倡，又在2002年正式写入《农地承包法》。但实际上，我国还有一些地方的农村按人口变动调整着号称不变的家庭承包地。

兰田第11组的实际情况是，1998年第二轮承包以来一直没有调地，但部分村民对调整承包地有着强烈的预期。2008年中央一号文件

提出农村土地承包“长久不变”，接着又是成都的产改确权，于是村民中出现新的要求——这一次确权后真的要长久不变了，那就把过去该变的变一变吧！

第四个问题也棘手。在种地有上缴义务的时候，很多本地人家把土地转包他人，务工经商去了。有的转包无人接手，干脆把承包地交还队里走人。这就是18个外来人进入兰田第11组的背景。他们在兰田居住、务农多年，但究竟算不算兰田人，有没有合法确权的份儿?

这几个具体的难题，透出一个颇具挑战性的问号：确权确权，究竟“确实权”，还是“确虚权”？“确实权”，就要从实测入手，一块一块丈量土地，更要有理清旧账的气概，了清历史上积攒的债权债务关系，并在此基础上做到每家每户的财产都得到清楚的合法表达。“确虚权“呢？继续造个台账糊弄下去就是了，反正几十年都过来了，再糊弄几十年又如何?

郑维东和他的第11组，选择了“确实权”。据村庄文档记录，该组为达成确权方案，先后召开4次全组成员大会、11次户代表会议，终于决定从锁定成员身份和实测地块入手，完成确实权。2009年5月30日，第11组讨论通过了《韩场镇兰田社区第十一农业合作社章程》、《农村集体经济组织成员确认办法》、《农村集体经济组织成员确认补充办法》，并依据各农户户口簿、身份证，由组委会和监事会逐户逐人确认，经公示确认全组成员146人。然后，讨论通过了《韩场镇兰田社区农村承包土地实测确权方案》，宣布完成本次实测确权后，将实行“增人不增地、减人不减地”的原则。

从2009年9月18日开始，郑维东和全组推选的4位农户代表，开始了为期3天、每天工作十数小时的实测，对全组257块承包地（最多的一户有9块地），拉皮尺实地丈量，测得总承包土地面积102.7亩。再根据全组合法成员人口，确立人均0.7亩承包地，并根据“多退少补”原则，调整全组各户的承包土地，经公示无异议，再由组长领相关农户

和代表到地块落实调整结果，最后据此填表、上报、由县政府颁证。这样，从2009年9月18日开始启动，当年11月底就完成颁证到每个农户。

是年年底，我们第二次去兰田第11组调查时，请教大邑县国土局地籍科长李树明，按“兰田第11组法”得出的确权结果，从国土管理的专业角度看能不能接受？李科长回应，都好，我们县局唯一追加的要求，是把第11组实测时用的习惯亩换算成公制亩。原来，郑组长和他的村民丈量用的是当地习惯用的“古亩”（每亩753平方米）！按公制算，兰田第11组的承包地为116亩，而不只是102.7亩——多么难忘的一课。

数目字的城乡差别

上文记录兰田村的故事，触发了我们的思考。说农村确权难，应该不假。不过从兰田的经验看，一旦郑姓组长说动了村民确实权，也就是组长自己外加四位农户代表，不过三天功夫就把全组116亩、几百小块耕地统统丈量得一清二楚。中华人民共和国成立60多年了，怎么还找不出几天的时间把耕地量准确?

城里的读者很少遇到这类麻烦。虽说城镇房地产的测量也很具复杂性，遇到“建筑面积”与“使用面积”的区别，也是不小的学问。但只要论及面积，大家的口径还是一样的，没有这个地方用“产量亩”、那个地方用“测量亩”，还有一个地方用“古亩”这样的咄咄怪事。

这是城乡之间的文化程度，特别是测量专才方面的差距造成的吗？老实说，我自己刚一接触农村五花八门“亩”的信息时，第一反应就倾向于这样想。不是吗？都到了公元2010年了，还以“古亩”量地，真够落后的。我不免感慨一番：这还是在成都，可见城乡差别有多大！

细究下去，却又觉得不尽然。先看“产量亩”，其基本含义是“如两块地的粮食产量相若，则它们的面积就被看成一样大”。譬如一块300平方米的耕地常年平均产粮500斤，另一块400平方米耕地的常年平均产量也是500斤，那么这两块耕地的“产量亩”都被计为300平方米。就是说，此种计亩方法是用耕地的质——体现在产出数量上的土地肥力——来矫正它的面积。很明白，“产量亩”既要测产量，也要测面积，更要以产量的权重来调教面积，纯从测量技术来看并不简单！

再看“古亩”，其实那不过是过去时代流行的计亩标准而已。讲过的，兰田当地每古亩为753平方米，比全国现在通行的市亩面积大出了将近13％。但无论每亩753平方米，还是666.67平方米，作为测量的技术难度相当——能把古亩量准确，同样就能把市亩测明白。1995年我访问台中一个村庄，当地农民以“甲”计耕地面积，每甲9 699平方米，略小于1公顷；到台湾的城市，人们又习惯以“坪”论住宅面积。当地朋友介绍，“甲”起于荷兰殖民时期（荷语“akker”的意思是田园，用台湾话读来为“阿甲”，再取其尾音），“坪”则为日制，都是历史留下的表达面积的习惯，与测算技术或文化水准没什么关系。

真正的问题是，为什么测算技术含量并不低的“产量亩”、“古亩”之类，迄今还在我国不少农村地方存在？我国的城市里一般不见如此不统一的现象，但农村所在多有，这是为什么？农村的量度不统一，似乎又集中于房屋田土宅基地，其他像粮食论斤、电力论度、柴油论升、电话费论通话时间，却在各地很一致，这又是为什么？

我想到的，解释的线索指向“交易、交易范围与频率”。大体的规律是，愈是发生在大规模交易下的项目，量度就愈趋于较大范围的统一。是不是呢？现在农村都向国家电力公司买电，因此计费的度量办法全国都一样，否则电力公司的生意做起来就麻烦透顶。但是在地方办小水电的场合，当地人明白和接受的，就是好办法，各地各行其是无所谓。粮食也类似，愈自给自足的，计重单位和容器愈五花八门；统一卖给全国市场的，那就一概论斤论公斤。我下乡时打过猎，不少小动物的毛皮都是小交易，一般以“张”成交，至于啥叫“皮子一张”，那可不是一时半会儿就弄得明白的。

兰田村这样的地方，之所以连量个土地面积都复杂无比，就是因为那里的土地资源在很长的历史时间里，并不是转让和交易的标的。少了交易，没有大范围内交易的需求，或交易频率过低，统一度量就没有经济意义。城市毕竟有市，房产交易范围广、频率高，测量单位

非统一不可，才便于上家下家换手。就是在过去的计划时代，城里很多人家也是租屋而居，每月要向房管局交房租的，如何算面积，不能不是一项通用技术。

农村当然也有交易。即便在自然经济和计划时代，至少“皇粮”还是要交的。那其实是一道实物形态的土地税。至于纳税算不算人民与国家之间的交易，学术上有不同的看法。过去的广义契约论，把政府承担国防、治安、秩序等职责，看成是国家抽取老百姓纳税的对价。或有道理，但此交易带有单方面的强制性，也不容置疑。凡带强制性的抽税，多少会引发躲税、避税以及逃税倾向——因国家体制有效性而有所不同。

这样看，测量的统一与国家征税脱不得干系。说秦始皇统一度量衡便利了全国市场的流通，即便真有这回事，那也是一项制度的副产品。正品是什么？我以为统一度量衡首先是便利了朝廷抽取皇粮国税。

有意思的是，度、量、衡分别是对长度、容积和重量的测度，却不包括量土地的面积。始皇帝没有统一量地，以后历朝历代也没有完全做到。如古籍里有“一夫耕百亩”的记载，今人读来千万别以为春秋战国时1个劳力可耕100亩地——那也是一种古亩，不过比较小，约等于当今市亩的30％。“一夫耕百亩”云云，不过是近代北方农民的理想：“30亩地1头牛，老婆孩子热炕头。”

早就统一度量衡，但土地面积的测度却一直不统一，这说明国家抽税也讲究成本收益。度、量、衡都是管量度产品的，反正农民有了产出，无论种出的粮食还是织出的绢布，你想卖钱，国家就抽个头。产品税、流转税为主的税收体系，其实就是这么来的。经济学家当然会说资源税更有效，因为不打击生产和交换的意图。但是，资源税的困难是要统一度量资源。

中国的历史上也搞过土地税和人头税，前提当然是国家要量得准土地、数得清人头。不过很遗憾，我们这么个泱泱大国，量地和数人的工作却总也做不到位。以土地计税，时间长了逃税倾向就演变为土地面积减少——原因当然是各式各样的。等到可计税的土地面积少到太不像话的程度，朝廷因税基锐减而混不下去的当口，就要变法了，譬如改人头税。同样的逻辑平移，假以时日，结果是人头又数不出个准数来了。看来规律是：国家抽土地税，土地的数目字就偏少报；抽人头税，人口数偏少报。不抽税呢？轮到土地，土地的数目字会变多，轮到人口，人口数又可能变多。

难怪黄仁宇把“可以在数目字上实行管理”，列为中国现代化的一个重要标志。这位对明代财政下过功夫、本人又曾当过20世纪40年代国民党下级军官的历史学家，对中国这个超大一统国家的治理难题，当有过人的认知。受他的启发，我们不难直面一个夸张的表征，我们这个绵延数千年的伟大文明，满大街的现代化新事物令人目不暇接，但到今天为止，却还常常搞不清最简单的事实：到底中国有多少耕地、多少人口？在京城的殿堂上听来的是一回事，到兰田村以及更兰田村的那些地方走走，是另外一回事。

既然文化和测度技术不是决定性的，那我们的探查就转向另外一个方向：什么在妨碍土地的流转和交易，从而妨碍清清楚楚地测度土地并对土地定价？

土地不准流转的由来

上文发现，强制性征收常常带来一个副产品，那就是征收对象的度量不容易搞准确。对比一下，市场交易一般没有上述效果，横竖买来卖去的，要是度量衡不一致，别人不上门，纯粹是给自己找麻烦。

反过来，凡数目字上搞不清楚的，交易的难度也大。这就构成一个循环往复：交易受阻、度量不准、确权困难，然后就是交易更困难。打破这根因果链条，关键在于发展自由交易。具体到土地，首要的问题是，交易受阻究竟因何而起?

远的不提，让我们从土改谈起。大家都知道，中国共产党打天下主要靠农民。为什么农民靠得住？因为共产党有土改纲领，且贯彻到底。土改完成后，新中国禁止农民买卖土地或以其他方式流转土地吗？答案是不禁止。不但不禁止，中华人民共和国成立后的第一部大法《土地改革法》，还给予明确的承认。翻开这部1950年通过的法律，第30条赫然在目："土地改革完成后，由人民政府发给土地所有证，并承认一切土地所有者自由经营、买卖及出租其土地的权利。"

很明白，新中国完成第一次土地确权后，承认土地的自由经营、买卖和出租的权利。本来地权当然包括了土地的使用权、经营权、买卖权和出租权。在此基础上发展农民的互助合作，意在促进农业生产。合作化开始的时候，土地还是农民私产，所以也没有特别禁止土地买卖与出租。1955年全国人大通过的《农业合作社示范章程》，规定农民可以带土地入社，规定入社的土地参与分红，也规定农民可以带着土地退社，继续享有自由经营、买卖及出租的权利。

不过，限制土地转让的倾向也已经出现。其一，虽明确入社土地有权参与分红，但又规定“土地报酬必须低于农业劳动报酬”，因为“农业生产合作社的收入是由社员的劳动创造出来的，不是由社员的土地所有权创造出来的”；其二，入社土地的分红方式，“一般应该由合作社议定固定的数量，不随着全社生产的发展而增加”；其三，规定合作社的土地“不许出租”，因为土地出租与“雇用长工”、“放债取利”一样，系“剥削”行为；其四，明确我国农业生产合作化的发展，将从初级社向高级社发展，到了高级社，“对于社员的土地逐步地取消报酬”，“转为全社公有，也就是全体社员集体所有”。

事实上，初级社在很短时间内就转成高级社。1956年通过的《高级农业生产合作社示范章程》，规定“社员的土地必须转为合作社集体所有，取消土地报酬”。至此，个体农民事实上不能不入社；入社的农民土地不分红；合作社的土地不出租，除了小块自留地和零星土地的农民家庭使用权，合作化所完成的土地公有，最重要的经济含义就是消灭了土地经由转手而取得报酬的权利。

从此，大家只凭劳动吃饭。这也是那个时代人们对社会主义的定义与理想。所有今天叫作“要素所得”的，那时都被看成是“非劳动所得”，也就是“剥削”。农民入社也不是把自己的劳动力出售给别人，而是“为集合的自己”劳动。消灭了包括土地报酬在内的各种剥削，合作社的全部产出都归“劳动”分配，那农民的劳动积极性还能不高涨？还过不上好日子？还不是来到了天堂？“大家”的范围也变化了。原本带着土地和其他生产资料入社的，方得以成为社员，正如带资入股的方为股东一样。但是合作社从一开始也吸收纯劳力入社，包括本地年满16岁的劳力，以及外来的移民。初级社还承认土地分红，带土地的与纯劳力的社员，分配时有差别，土地权益还起作用。可高级社的土地完全归公，原来带土地入社社员的土地权益，无条件被不带土地入社的社员分享了。

到了人民公社，不但集体的范围更大、土地归公的程度更高，且实施“政社合一”体制，凡行政范围内的所有人口——包括将来要诞生的人口——天生都是人民公社的社员。“集体”作为农村土地公有制的主体，变成一个绵延不绝、开放的“人口川流”。

集体制因此彻底告别了合作制，再不是以农民私产为基础的公产，而变成了以消灭农民私产为基础的公产。反正，公社社员皆靠劳动为生，入社的土地再也不分配。集体的边界开放，后来者不论有无土地，来的都是公社之主人。明明《中华人民共和国土改法》还在，没有宣布废除，但“承认一切土地所有者自由经营、买卖及出租其土地的权利”，早就在实际生活中打了水漂。

突如其来的公社化，刮起一股“共产风”，造成混乱，招致“人祸”。人民公社体制被迫调整，确立生产队为基础，重划了自留地，开放某些“小自由”，局部地区还发生了包产到户。不过毛主席划下底线，“大”公社可以有所缩小，但集体之“公”绝不容动摇。调整后的“队为基础”，经济性质还是小集体，再也回不到合作社，仍然是无穷无尽的本地人口不断分享有限的耕地。

附带还有一段公案。本来农民的宅基地属于生活资料，没有也不应该纳入经典的社会主义改造范畴。所以，《高级社示范章程》宣布“社员原有的坟地和房屋地基不必入社”。人民公社化冲击了这一点，例如河南《嵖岈山卫星人民公社试行简章》，干脆规定“在已经基本上实现了生产资料公有化的基础上，社员转入公社，应该交出全部自留地，并且将私有的房基、牲畜、林木等生产资料转为全社公有”。那时“大跃进”，有男女分开实行军事化居住模式的报道，应该也不是空穴来风。

为了纠正“共产风”的恶劣倾向，中共中央部署起草《人民公社条例》，规范农村关系，稳定农民人心。这份文件数易其稿，最后经1962年中共八届十中全会通过，号称“人民公社宪法”，也就是《人民

公社60条》。可是，纠“左”也会出“左”——该条例第21条规定，“生产队范围的土地，都归生产队所有，包括社员的自留地、自留山、宅基地等等，一律不准出租和买卖”。

从农民的财产关系来看，这可算摊上大事儿了！不少宅基地系农民祖业，或来自土改的胜利果实，也从来没有入过社——从经典理论来说不需要入社，而前文引用的政策规定也是明明白白的“房屋地基不必入社”。事实上，没有任何一部法律和政策文件，宣布农民宅基地归公。那份《嵖岈山卫星人民公社试行简章》，刊发在《红旗》上，并没有政策、法律效力。可是，偏偏在“共产风”为祸匪浅、执政党决心纠偏之际，突然就来了一条“包括自留地、自留山、宅基地”在内的“生产队范围的土地，都归生产队所有”，“一律不准出租和买卖”。这只不过说明，多年折腾之后，土地财产关系早就成了想方就方、想圆就圆的儿戏。这里引发的问题我们另议，按下不表。

要害是，农村土地包括入社的耕地、自留地和宅基地，从此被纳入不准流转的制度框架。倒也很配套，农村人也不准自由流动。于是，不断增长的人口压在不怎么增加的土地上，奠定了那个时期农村不断趋于贫困的架构。

“土地转包”开了第一个口子

原来，自公元1950年中华人民共和国通过《土地改革法》以降，直到1982年宪法之前，我国并没有一部法律禁止农地买卖与农地出租。但是在事实上，自1956年开始的高级社运动，却从废除入社土地的分红权开始，走向全面禁止土地转让。其中，1962年的《人民公社60条》，还把禁止的范围扩大到包括自留地和宅基地在内的全部农村土地。

这里要注意，“事实上的”权利与“法律表达的”权利存在着差异。在此种情形下，我们更关注前者，因为约束人们行为的，总是事实上的许可或禁止。这么说吧，50年代中期后我国的农地制度传统，主流就是禁止流转。

上述传统一直持续到改革以后。回顾一下，包产到户或家庭联产承包，改的是集体土地的使用权——过去非集体共同劳动不可，直到搞不下去，才从饿得不行的地方最先发轫，改为可由家庭承包使用。由于集体没变，其基因也就一直保留，其中最重要的，是集体土地不得买卖、不得出租。

我的记忆，不但1978年中共十一届三中全会、次年的四中全会关于农业问题的红头文件，一律重申严禁土地买卖和出租。就是1982年后头两个中央一号文件，在这一点上也一以贯之，未越雷池一步。背景很明了，人们对农民分户承包耕作土地依然还有疑虑，倘若再允许转让、买卖、出租，那么在一些人看来，资本主义可就真的来了。那个时代，以剥削定义资本主义——分户包地靠劳动得收成；转让土地，靠的又是什么呢?

只是实践不听摆布。1982年家庭联产制普遍合法之后，新的问题随之产生。1983年秋冬之际我们到浙江调查，在丽水专区缙云县的新建区，看到养鸭业很兴旺，共有1500多户农民专业养鸭，户均养鸭七八百只。那里养鸭的方式很特别，是大群“游牧”——小鸭孵出来个把月后，就一群一群地“离乡背井”，利用沿途水塘、小河、收禾后的稻田为天然饲料库，也补以部分人工饲料，边走边养。更离奇的是牧鸭的范围，居然可以北达上海江苏，南抵福建广东，西至武汉！反正哪里的市场需求大、出价高，哪里就是鸭子的最后归宿。

鸭子游牧当然要人看护，通常一群鸭子配两个全劳力、两个辅助劳力。“出游”的时间，少则几个月一年，多则两三年在外。牧鸭人的收益不错（记下的是“每只鸭子平均得净利5元”，那可是1983年），但很辛苦，风餐露宿以外，要与三教九流打交道，不容易。

家里也有麻烦，因为劳力悉数外出牧鸭，承包的土地谁来种？权衡利弊的结果，就出现了土地转包。看1983年秋冬我的调查手记：东川公社笕川大队外出放鸭劳力600人，共有81户农家转包土地，其中32户的81.9亩转包给农技站，49户的150亩地转给本村其他农户。

转包的条件，一是转入土地的一方承担全部的征购提留（即“交够国家的，留下集体的”），二是向出让土地的农户提供一定数目的“平价口粮”。这差不多是最朴素的合约了，一切以实物、使用价值和村庄道德为基础。当时没有稳定可靠的粮食市场，外出牧鸭户不种地，当然要转入土地的农户提供口粮。至于供多少，开始一般以原生产队核定的社员口粮标准为依凭，但是转来转去，供求竞争发挥作用，“转包的对价”也从“平价口粮”简化为“每亩每年提供无偿稻米300斤”。挑战来了：这不就是有偿出让土地吗？

我当时在农村发展组工作，机构隶属社科院，但调查研究工作归杜润生领导。通常的情况下，我们观察、调查、思考，然后把难题、

想法和建议带到杜润生那里去。“土地转包”发生了，“无偿稻米”的实质其实就是“土地的有偿转包”，政策上如何看？要不要允许和承认？

意见当然不同。一种观点，转包有助于专业分工，有助于更好地利用土地和劳力，有助于农民提高收入，而农民的自由转包，比较灵便，也较易为农民接受。不那么赞成的，则担心“非劳动所得”，主张农民真有其他机会，不妨把承包地交还给生产队，私人无权自行转包，赚取纯土地权益。

杜老的文件班子是处理这类题材的高手。斟酌来斟酌去，最后在1984年的中央一号文件里出现了以下表述：“鼓励土地逐步向种田能手集中。社员在承包期内，因无力耕种或转营他业而要求不包或少包土地的，可以将土地交给集体统一安排，也可以经集体同意，由社员自找对象协商转包，但不能擅自改变向集体承包合同的内容。转包条件可以根据当地情况，由双方商定。在目前实行粮食统购统销制度的条件下，可以允许由转入户为转出户提供一定数量的平价口粮。”

总的倾向很明确，要鼓励土地逐步向种田能手集中。这一点重要，因为被饥荒逼出来的包产到户不得不以人口平分土地，导致耕地利用的碎片化，最后总要走专业集中之路。但真的涉及“逐步集中”，途径就要讲弹性，讲多种选择：可以交给集体统一安排，也可以“自找对象协商转包”。在后一种情况下，“可以允许由转入户为转出户提供一定数量的平价口粮”。

为了不致引起误解，同一文件再次重申，“自留地、承包地均不准买卖，不准出租”。那么，由承包地的转入户向转出户提供一定数目的平价口粮——很容易转换为另外一个数量的无偿稻谷，像我们在浙江看到的那样——算不算土地出租呢？文件没说。反正，在中央政策层面，允许土地转包的口子总算是开了出来。

当时像我这样的，还不大懂得欣赏这类表达。允许“土地有偿转让”，还不就是允许土地出租，干吗弯弯绕绕？可是文件一下达，各种反应都出来了。现在讲到改革“牵一发、动全身”，好像一定是正向的连带作用。其实不一定。倘若应对不当，那先动的“一发”不但带不动全身，还可能被反弹回来的各种力量绑个结结实实。杜老本人当然知道，土地转包看似小事，实质兹事体大，所以不等各方反应全部上来，他就要求再调查、再阐释。

是年春天，我们到云南调查。原以为那里与浙江不同，应该没有土地转包。不料，云南冒出来的土地转包，形态更为多样。印象深的是靠近城镇之处，农民的工商业机会越多，土地转包的需求越旺。还有红河地区一些社队，占有的耕地资源极不平均，也萌生了队与队之间的土地转包。对比浙江、云南的调查结果，加上收集到福建、广东、贵州、山西、山东的土地转包资料，我们在1984年5月提出了文字报告。

顺便记下一句，当年和我一起写《土地转包的调查与初步分析》的，还有英淘、南生两位老友，他们的体魄和精神历历在目，却分别身患绝症于2011年、2012年离我等而去，回想起来令人不胜唏嘘。

为进一步阐释土地转包政策，杜老那里于1984年7月发出了《中央书记处农村政策研究室解释有关土地承包的几个问题》。文件再次讲解，为什么“由社员个人协商转包，更具有灵活性和符合经济需要，将会作为一种重要的形式而发挥积极作用”。极为重要的是，该文件再没有重申“土地不得出租”。从制度演变的角度看，几十年禁止土地流转的体系，终于被打开了第一个口子。

厘不清使用权，何来转让权

土地转包政策出台之后，后续的反应并不热烈。社会反响平稳，无甚争论，甚至没有成为一个热门话题。这多少有点出乎意料。上文点到的，“允许土地有偿转让”承认了农户自由转让承包地的权利，也承认转让土地有权收取费用。以产权的概念衡量，从使用权到转让权是一个不小的飞跃，为什么农户自主的土地转让权，那么平平稳稳就出世了？

比照一下，农民承包土地的收入是劳动所得，谁不出力、不流汗，谁就不得粮食。还都是靠劳动，只不过把劳动方式变了变，从集体制转向农民家庭制，那还批判了多少年、争论了多少年、“秘密”了多少年，久经磨难，才在政策、法律层面登堂入室。土地的有偿转包截然不同：出让户没出力、没流汗，转包所得分明来自他人的劳动成果！再比照一下，同期冒出来的“雇工”现象，因为事关“非劳动所得”，所以反响极大，争论四起，波及顶层。政策方面只好“看一看”、“再看一看”，要等到1987年之后，才得到政策上和法律上的承认。

土地转包为什么在1984年就过了关？事后想，最重要的恐怕还是土地权益的外观不同于雇佣劳动，离资本主义比较远，不容易让我们的上层建筑为此而激动。人们用常理来评判：既然允许土地承包，那承包人忙于其他的时候，为了不至于荒废土地，转包也可以吧。至于转包的有偿收益，起源于“保平价口粮”的现实需要，也没有多少反对的理由。这说明，若以常理评判事务，中国的很多问题本不难找到解决的办法。

但是，平稳的土地转包政策出台以后，在很长时间里，土地转包发生的频率并不高，覆盖农户和土地的比例很有限。这似乎与推理的逻辑不合：给定我国家庭农业经营的细小规模，一旦有偿转包得到合法承认，“农地成规模地向种田能手集中”或可很快变成现实。问题出在什么地方?

在经济基础。1984年，乡镇企业异军突起才开始不久，还没有沿海国际大循环的新战略，更没有进入世贸后充当世界工厂的格局，所以整体而言，农民转工、转商的机会不像后来那样多。劳力转不出去，农地转让的需求自然没有那么旺，这是不难看到的原因。

还有更为隐蔽的根由。个人之见，那就是我们供奉了多少年的“农村集体”，其经济性质根本就阻碍土地的转让与再转让。要说明一下，“集体经济”者，早就不是土改后的那个以农民土地私产为基础的经济，也不是当年列宁以为“唯一可以把农民带入社会主义的”、以农民私产为基础、自愿缔约而成的合作经济。土改后的农民私产，权利边界很清楚，至少绝不会因为张家人口增加得快，就可以把李家的土地再划过来的。合作社也一样，农民入社如入股，绝不会因为某个社员家里增人减人的，其入社的财产权益就相应变动。

但是到了集体，人口与土地的家庭边界就起了模糊。特别是人民公社实行政社合一，所有在当地已经出生的以及未来将要出生的人口，事实上都是集体之所有者，都有权分享集体土地。自此，农民和农民家庭之间的土地权利边界，就随着各家人口的变动而变动。这是集体制最重要的经济本质。它再也不是合作制，更不是农民的土地私产制。

包产到户之后，集体土地经由承包分户耕作、经营。农民种地的所得，与其付出的辛苦、努力与责任心紧紧挂钩。因此，在同等情况下，粮食和其他农作的产出大幅度增加，多年解决不了的温饱问题，总算大面积解决了。农民欢迎分户承包，也要求此项政策长期延续。

那时的中央顺应底层要求，提出家庭联产责任制长期不变。此“长期”也是与时俱长的：开始说15年不变，后来加长到30年不变，再后来领导人在记者招待会上阐释说长期不变就是永远不变，最后是2008年的中共十七届三中全会的决议，声明“长久不变”。

可是，农民各家的人口总是不断在变。人口有自己的规律，反正生老病死、婚丧嫁娶的发生概率，摊到每家总是各个不同。问题来了：农民家庭人口的数目变了，承包的土地要不要相应增减？倘若人口变、承包地不变，“承包制的长期不变”倒是有了，但“集体经济”的准则却没了；倘若人口变、承包地亦变，那“集体”准则还在，但所谓“承包制长期不变”就泡了汤。这样看，真正可以做到长期不变的，要么是集体制，要么是家庭承包制。所谓“集体土地的家庭承包长期不变”，根本就办不到。

底层早就知道这个麻烦。1981年我参加农村发展组在安徽滁县地区的调查，就发现最早包地到户的社队，为了尽可能延长土地承包，又应付各家人口的变动，在开始承包的时候，就预留出一块“机动田”。过一段时间各家人口变动了，人减减地，人增增地，要是增减相抵的结果是总人口净增加，那就拿机动田来调剂。我们把这点经验写入调查，报告到杜老那里，也写入了当时的政策文件。

可是一旦土地承包真正长期化，预留的那点机动田总有不够的那一天。总人口还是净增长，又没了预留土地，怎么办？基层还有办法——有的地方发明了“动账不动地”。那时的农民种地，有缴纳国家征购粮的义务，也就是每块承包土地都有一笔应缴税负的“账”。一旦各家人口变化，社队就通过“调账”即改变各家土地的负担，来适应各家人口的变化。比如，调减人口增加户的应缴负担，增加人口减少户的账面负担，以实现集体制下的户户平等承包。

机动田也好，动账不动地也好，讲讲不复杂，但做起来还是怪麻烦的。不胜其烦的，干脆过几年就重新按人口变动调整一次土地。在

此种情况下，“承包制长期不变”云云，不过是挂在墙上的口号。年年重复一下，也就是安慰安慰农民怕好政策变坏的情绪。客观地看，集体制与承包制还做不到真正的长期共存。

这就奠定了土地转让权难以发展的基础。为什么呢？因为集体土地的使用权——承包制下的家庭耕作、经营诸权利——总也划不出一道清楚的边界。或者说，它附带着永远了不干净的债务。不是吗？只要你邻居家的人口比你家增加得快，你当下承包的农地中总有一块是欠着人家的债务，总会过一段时间、以某种方式来偿还。

这样债务未了的土地使用权或经营权，难道可以实现顺畅的转让吗？读者不妨设想一下自己购买一处带有未了债务的物业的情形吧。很明白，既然有未了债务，那么债权人一定登场，一定会告知相关实情，也一定严重关切物业转手时的债权保障。这当然也一定会影响到你的购买意愿和决策。相比之下，集体农地的未了债务要麻烦得多，它的债权人甚至永远不会穷尽，其中绝大部分即使今天还没有出生，也有权在未来向你索债！

理解了这一点，我们就不必对细碎化小块土地经营下的土地低转让率感到吃惊。人们可以说非农机会少是因，土地流转不旺是果；也可以说土地流转的摩擦太严重，以至于本来可能发生的流转根本无从发生，从而拖住了农民加入工业化、城市化大潮的后腿。在实践中，有没有什么地方能找到一个突破口来打破以上看似无解的循环呢？我知道有一个，这个地方叫湄潭，我们下文介绍吧。

湄潭的贡献

上

湄潭是贵州的一个县，地处历史名城遵义向东80公里处。遵义出名是因为1935年的遵义会议，红军万里长征自此出现新的转机。这些闹革命打仗之处，交通不便利，也绝对贫困。到了比赛经济的时代，遵义及其下属各县，难有机会再次名满天下。

但是，1987年湄潭首创“增人不增地”的地方经验，却注定让这片其实山清水秀的好地方青史留名。从变革集体土地制度的角度来衡量，湄潭经验抓铁有痕，不但从根本上改动了苏式农村集体经济，而且昭示了地方创新在中国制度演化中不可或缺的积极作用。个人之见，等实现了高度城市化之后，人们回头打量湄潭，对其贡献的评价应该比今日还要高。

贵州是中国最早完成包产到户的省份。1980年的“阳关道与独木桥”，典出时任贵州省委书记池必卿之口。那时各地对包产到户的态度不一，即使在省委书记这个层面，认识分歧也十分严重。池必卿认定非走包产到户之路，据说开会时遇到另一位持反对意见的，怎么也谈不拢，最后池书记撂下一句狠话，“你走你的阳关道，我走我的独木桥”，两位地方大员闹得个不欢而散。后来吴象拿住这句话写下一篇大文章，登在《人民日报》上，一时洛阳纸贵。

中国的渐进改革，结果就是解决了一个问题，接着就引出来一串问题。包产到户可解温饱，于是要求政策长期不变；可是一旦涉及承包长期不变，那年年月月都在变化的农家人口，哪里可以从“不变的承包制”里得到新的可供承包的土地呢？特别到了贵州这样的地方，被隔

绝在工业化以外的农村人口数目巨大，农业以外的门路还不多，而大规模外出打工还根本没有苗头。增长的人口劳力不断要求细分、再细分有限的耕地，哪里有什么“长期不变”？

实际情形是包产到户几年之后，就要求重新调整耕地的承包。这说明，包产到户并没有根除“变”的内在要求。由于贵州独特的条件，这里比别的地方更早看明白由此带来的三个负面效果：（1）耕地经营不断细碎化；（2）减弱对农民改良耕地、投资耕地的激励；（3）新增人口有权增地，不但把人“黏”在狭小的耕地上，而且还刺激各家增加人口，因为那是重新分地的筹码。至迟到1986年，贵州农口方面就认定农村土地承包制还需要进一步改革。

正好1987年中央农村改革文件下达，指明为深化农村改革，可以办改革试验区。这里要插一个背景，该文件本来也是按一号文准备的，不料上年年底风云突变，中央主要领导人发生变动，新年的前几号文件都轮不上谈农村问题，原来的一号文件延后编为五号。这样，1982~1986年每年关于农村改革发展的一号中央文件，统共也就是五个，再也没有第六个。

办改革试验区的方法是上下互动。北京根据到各地的调查，先提出可办试验区，也原则上提出需要进一步改革深化的若干题目。但是试验区究竟在哪里办、怎么办，则引而不发，鼓励各地提出，向中央申报。杜老（杜润生）那里呢，组织一点人马，帮助筛选、推敲各地报来的改革方案，搞得比较成熟的，才予以正式立项，最后由国务院发文，定为国家的农村改革试验区。

省里也有地方一级的上下互动。也是主管部门通过调研，提出本地要解决问题的单子，然后也是鼓励各地区、各市县积极申报。省上的政策机关则帮助各地完善方案，最后经省委研究批准，才向中央农研室提出申报立项。

那时我们那个挂在社科院的发展小组，已经一分为二。部分人员去了国家体改委直属的体制改革研究所，部分还留在农口，于1986年组建为直属中央农研室和国务院农村研究中心的发展研究所。杜老定下“一国两制”的规矩——发展所实行科研体制，不走行政机关的“官道”。不过，研究问题还是与他的机关打通的。那时为推进改革试验区的工作，在中央农研室设有试验区办公室，先是卢迈当头，后来杜鹰接任。遇到各地报来的改革试验方案，试验办也招呼我们研究所的人员参与研究讨论。

最早接触到贵州报来的土地制度改革方案，似乎也没觉得有什么“戏”。后来当面听贵州主持其事的李菁讲，才发觉人家想得很深。最耀眼的亮点，也是乍听之下颇受到冲击的一个关节点，就是他们提出，为稳定土地承包关系，要试一试“增人不增地、减人不减地”。

记得大家围坐一起，七嘴八舌“攻”李菁。李菁是贵州省委农村工作部的副部长，代表贵州来说明这个改革方案的。这位省里的干部，人长得精瘦精瘦的，但能量大得与体型完全不符。但见兵来将挡、水来土掩，谁向他发问，李菁就把谁顶回去。本来杜老治下农口的氛围，就不大讲等级森严那一套。李菁的性格，直通通的又带点风趣，着实让我等后生喜欢。

“非要如此激进吗？”老李回应，非如此不可，否则贵州农耕土地的细碎化没个头，再怎么苦干最后还是一个穷。“老乡能接受吗？”能的，选了几个点认真摸底调查，赞成的农户超过80％。“以后要增人的户也赞成？”不少也赞成，因为那里看到这样细分土地下去，完全没前途。“增人户不增地，不够吃的，不找政府吗？”会找的，但我们要帮他们开辟其他的致富之路。

问不倒，我们就有兴趣去看。李菁欢迎，告知试验区定在遵义湄潭，大量前期调查都是在那个县完成的。他本人还有省农工部好几位

干将在湄潭泡了很久，情况和人头都很熟，于是引得中央农研室好几拨人马几下湄潭。

我自己的兴趣，是1981年在安徽滁县调查时攒下的问号。农户人口变，承包地就跟着变，留块机动田，要不了几年也用完了。似乎是无解的难题，只好靠“大稳定、小调整”这类辩证法口号去对付。后来在江西、浙江、广西、云南调查，问号依旧，也一直没有好的答案。后来研究土地转包，让我懂得一条，上文给读者讲过的——使用权得不到厘清，转让权无从发育。可是要厘清户际之间的土地使用权、经营权，又谈何容易?

现在有了湄潭的这个机会，当然不会放过。此外调查研究也要讲机缘巧合，遇到像李菁这样对头的人，掌握真实情况的成本比较低，判断、观点的交流也比较顺畅。1987年按农研室试验办的部署，我们参与了贵州湄潭改革试验区的立项论证，也几度到湄潭实地调查。是年9月，国务院正式发文确立了湄潭为国家的土地制度改革试验区。1988年春夏时节，我与刘守英又一起对湄潭试验的来龙去脉做了系统调查，抱回北京一大堆资料宝贝，到1989年7月才完成《湄潭：一个传统农区的土地制度变迁》。

2012年9月，湄潭纪念试验区创办25周年，守英与我应邀旧地重游。就便回访当年调查过的农家，在抄乐乡欧阳兄弟的老屋，我们见到两兄弟都健在，都用上了手机。他们讲出来最开心的消息，是下一辈的年轻人中，落户县城、落户遵义和贵阳的，大有人在。只是李菁已去世，让我们再也见不到这位当年在第一线推进改革的农工部长。他的在天之灵应该可以得到宽慰，因为“增人不增地、减人不减地”，一直坚持到了今天。这场坚持了四分之一世纪的改革试验，终于可以让世人看到湄潭的贡献。

下

湄潭首创的“增人不增地、减人不减地”，是继包产到户之后，在农户利用集体土地方面又划下的一道权利边界。从制度改革或制度变迁的角度看，权利安排的变化影响深远，涉及几亿农民利用土地的权利，哪怕就算只多划了一道线，也值得对来龙去脉加以探查。

包产到户改革，改的就是原人民公社集体经济的权利安排。公社体制根本不承认农户独立的耕作权、经营权，土地不但只能归集体所有，也只能由集体共同耕作、共同经营，也就是“队长敲钟下地、大呼隆干活、收成归公分配”那一套。几十年下来，优越性可以讲得震天响，无奈解决不了普遍的温饱，才逼出一个包产到户。“权利”——我的定义是“社会许可的行为空间”——变化了，农户有权包地耕作，干多干少再不一样，行为的结果才大不一样。

只是最初的承包权很短期，因为是权宜之计，今年包了来年还让不让包，谁也不知道。后来效果好，产量胜过方向，底层要继续不变，上层建筑在实事求是、思想解放的背景下，也承诺政策长期不变。可是等到真要执行长期不变，又发现底层还有新问题：各家农户总有生老病死、婚丧嫁娶，人口数目总随时间而变，增人户要增地，也要求减人户减地，年年都在变，何来长期不变呢?

这个问题早就提出了，各地也找到多种临时性的应对之道。唯有湄潭与众不同，一是这个地方把这件事看得很重，不认为靠那些“小调整”就可以解决问题；二是湄潭提出来要试验的办法也比较彻底，就是干脆断了土地调整之念，农户之间承包土地的权利边界完全切干净，“增人不增地、减人不减地”！

当年我们是到了湄潭，才比较理解当地为何选此“下策”。简单讲，不是那里的什么人要故作惊人之举，最主要原因，还是为当地的实际情况所迫。让我们复习一下，1988年在湄潭调查时记下的情况：

——1987年，这个农业大县户均耕地5.78亩，人均1.34亩，分别比1979年下降了21.1%和7.6%。

——农业人口、劳力和户数还在增加。1980~1987年间，农业人口年均增长0.73%，劳力年均增长4.2%，农户年均增长2.5%。

——给定当地的农业技术水平，全县15.4万农业劳力，闲置了4万个，剩余劳力率为30%。

——本地多山丘，耕地本来就不平整，分包到户为了平分肥力不等的地块，各家承包的地块平均多达10块，很多田土面积被用于修建田坎，全县综合的田坎系数（即田埂面积占耕地总面积之比）高达13.3%。

从现状看趋势，未来结局很清楚：如果继续按农家人口的变动调整承包地，耕地更碎、人口压力更大、田坎系数更高。还有一点，湄潭与沿海发达地区的农村不同，本地的工副业机会少，据1986年对488个样本户的调查，年人均净收入399元，其中来自工、交、建、商的收入仅17.5元，占5.16%；平均用于非农劳动的工时仅占3.66%。

喜欢“陷阱”之说的，不难到这里找到用武之地。反正农户越来越多，耕地越来越少、越来越碎，工业和城市的拉力又不足，农民如何跳出贫困陷阱？当时唯一的希望，是农户不但出力种地，而且改善耕地肥力，对土地生产力投资。可是观察的结果也让人失望：承包农户普遍减少农家肥，对培养地力兴趣不大；农机投资达到满足户均7~8亩耕作的要求之后，一般不再增加；耕地的复耕指数高达160%以上，专家说掠夺式耕作，预后不良。

为什么种地的会不惜土地肥力？道理在于，几十年来我们的土地关系变动得实在太过频繁，弄得哪个农民也无从预期，将来增加的收成与今天好好爱惜土地肥力的努力之间究竟有什么关系。比起过去的

越大越公，分户经营好很多，但不知道可以好多久。上面宣布政策不变，但从底层的实际看，各家承包的土地终究随人口变而变。

根子在此，那就在这里寻找出路吧。省、县、乡联合对三个村的15位乡干部和510个农户进行了调查，结果颇有意思：绝大多数（97.1％）农民赞成“稳定家庭联产承包制”，但还是有三分之一强的农民（34.5％）同时也赞同“按人口增减定期调整土地”。至少对这部分农民来说，“定期调地”与“稳定”似乎并行不悖，可以熊掌与鱼兼而得之。

所以李菁他们最早提出的试验方案，还是沿用“大稳定、小调整”的思路。只是讨论到“多长时间调整一次土地”时，农民中的正反方才发生了激烈的辩论。“人非草木，都要吃饭”，这是坚持调地派的主要论据。不赞成调地的，声音开始很弱，却讲得比较在理，因为1984年在当地已发生过调地实践，也让农民们看到了现实的代价：（1）由于户均土地少，即使少数户要调地，也一定牵动大多数；（2）调地不鼓励养地；（3）田坎增加，可耕面积继续减少；（4）谁家人口少了就吃亏，不利计划生育；（5）调地的执行难度大，干部劳神，群众闹意见。

辩来辩去，产生了“承包期内，增减人口不再调整土地”的新主张。试验区以此征求意见，结果64.7％的农民赞成。再加上几点配套，如允许家庭之间的土地转包、转让、租赁、互换、入股联营；鼓励人多地少户开发非耕地资源和发展家庭工副业，以及安排社队企业的就业机会等。这样，赞成的老乡就多了。当地判断，可以作为改革试验的立项申请，送到贵州省委讨论，“延长承包20年，其间增减人口不再调地”的试验方案一举通过。

再自上而下评审湄潭方案，当然是各取各的视角。我们去调研的第一个问题，是“真有多少农户赞成试验？”复核结果，多数农户同意不假。但我们还是顾虑，“此多数并不可靠”——因为样本乡的农户家

庭，将要添丁的户占少数，不再添丁的户占多数。何况，土地承包是产权问题，并不能用“少数服从多数”的准则解决问题。“难道哪天多数不赞成了，你们还要再次重分土地不成？”

李菁他们倒也同意产权归产权、投票归投票。“多数赞成只表明具备试验的条件”，但新的改革举措是不是站得住脚，关键还要看是否行得通。于是我们一起讨论，那些人丁增加、土地不变的农户，究竟怎样才能找到出路？反正人要吃饭的压力，要么压在耕地上，要么压到非耕地的其他活路上。两头都不着调，压力只好政治化——找干部、找政府。

所以关键还不是当下有多少农户赞成改革，而是经历了时间的磨砺之后，增人不增地的农户能不能找到现实的经济出路。给定湄潭这么个传统农区，缺矿少工又远离大城市，尚在增加的农村人口劳力，到底有没有一条在耕地以外创造收入的现实途径？找不到的话，老祖宗可是有话在先，管他耕地细分、再细分，毕竟不患寡、患不均啊。

其实，逻辑也可以反过来。先在耕地上划下一道不可再细分的警戒线，人们或可被逼着向非耕地资源找出路。本地资源不够？那就向外地、向远方找。横竖一鸡死、一鸡鸣，经济结构之变，缺了背水一战的动力，是永远搞不起来的。

这也是湄潭的方案最终有说服力的地方。既然多数农户赞成试验，那就划下一道增减人口不动地的界线，再向着耕地以外的机会找寻出口。我们也帮着一起找，发现路还是有的。原来湄潭这个地方，耕地不足68万亩，但宜林荒山倒有85万亩，还有74万亩牧地的利用率仅达16.5％。我们在联合乡核桃村看到，当地荒山宜茶也宜果，每亩投200~400元，三年多就回收，还增加了可观的就业。“一路行三载变成有钱人，跟着做四年达到万元户”——那是1988年贴在这个村子里的对联。把新增劳力逼出耕地以外，不见得一定就是死路和穷路，搞得好，也可以是活路和富路。

最后的结果，试下去才知道。1994年我在加州大学洛杉矶分校念书，有位朋友回国做论文，我建议去看看湄潭的试验怎么样了。朋友带回消息，说“增人不增地”一直在坚持，并捎来李菁的一篇报告。翻开来读，李菁就像面对面说话一样对你细说：到1993年10月，全县开发荒山15.5万亩，带动就业2.4万人；多种经营的专业户1.5万家，占总农户16.8％，比1987年增加了11.5个百分点。此外，1.1万劳力在本地乡镇企业工作，1.2万人外出沿海地区打工，还有4500人进入本县第三产业。那位朋友自己收集了人口数据，说湄潭的自然人口生育率下降显著，比全省和全国的都低。不容易相信，但后来看到刘守英和邵夏珍每10年做一次的入户调查，湄潭的人口压力真的由高转低、由正转负。

湄潭人埋头试验新体制，他们或许不知道，包产到户再加上“增人不增地”，中国的农地制度就与当年搬回来的老大哥的集体经济模式，彻底划清了界限。

告别苏联特色的集体经济

合作经济与集体经济，听来似乎没有多大差别。“合作”是农民把各自的土地、耕牛和农具等放到一起共同使用。“集体”呢？就是农民的土地和其他生产资料一概归集体公有，再由集体成员共同使用。从私产共用到公产共用，反正都区别于私产私用的小农经济，不过公有程度有点不同，合作算初级，集体算高级，至于全民所有那就更高级——这就是当年的流行认识。

事后看，大错特错。关键是，一旦搞成了集体，权利主体的边界就起了模糊。主要是，集体成员不再限于入社社员，即使当年没把土地、耕牛和其他生产工具入社的非社员，也可以是集体成员，也享有与入社社员同等的权利。这里的非入社社员，可以是嫁给入社社员的外地农民；可以是入社社员在入社后新生的子女；还可以是合乎政策迁入本地的农民或非农民。总之，在集体架构下，入社社员的土地和其他生产资料将与非入社社员一起拥有。

没有研究湄潭经验之前，我自己对公社体制的认识，实在还很肤浅。讲起来年头也不算短：下乡10年，虽在军队管理的国有农场劳动，但因为分配到山上狩猎，与公社的一个生产队靠得比较近，耳闻目睹，对集体大锅饭有点感性认识。后来回城上大学，机缘巧合到杜老门下工作，参加农村调查的次数不少。可是对公社体制，看到了一些浅病灶，却不知晓还有深病灶——农民之间的权利边界不清，不断地互相吃大锅饭。

湄潭首创“增人不增地”，把我对公社的认知推进了一步。集体制区别于合作制的，可不仅仅只是组织规模过大，缺乏有效激励而发生“监管者偷懒”，进而难以衡量社员对集体劳动的个人贡献，结果多

劳不多得、少劳不少得，大伙儿只好吃开了大锅饭。这套体制还有一个更大的麻烦：源源不断的新增人口天生就有权充当集体成员——即便他们从来没有带着土地和其他财产入社。这可是一个敞开口子的集体制大锅饭！

那时把从湄潭得来的调查资料，带回北京反复研读。边读边想，我问过自己一个问题：这么一套成员身份开放的制度，究竟从哪里来的？应该与中国传统无缘，因为我们的农耕文明，基础是家庭私产——农民的家庭内部有个小锅饭，同财共居，添丁增劳一起劳作、一起生活；儿子成家后要分家，分的也是家庭的土地。出了家庭之门，土地、财产、人口的边界泾渭分明，没有张家增人，就去分李家土地这回事。

家庭私产也是私有制，搞社会主义当然要触及。不过经典理论的设想，丧钟将是在资本主义最发达的地方首先敲响。最发达的资本主义，应该早就粉碎了小私有制，把小私有者分化为无产者与资产者，所以到了闹社会主义革命的时候，农民作为小私产者早就作古了才对。布尔什维克成功之初搞“战时共产主义”，环境是一方面，主观上恐怕也是以为打烂了小私有者的坛坛罐罐，才更方便搞社会主义。

教训是吃不上饭。列宁转得快，提出“新经济政策”。农村方面，就是还要承认农民私产的一席之地。至于将来怎么办？列宁临去世前口授过一篇《论合作制》，大意是将来也不能剥夺农民这样的小私产者，只能引导他们走合作之路。这里的合作制，其实是农民私产基础上的一份自愿合约——土地、耕畜、农具之类按约入社，计价论权，共同使用，收益分红。入社社员的身份边界是明确的，这一点与入股股民相似，只有拿了财产“入”公司的，才有股民资格和相应权益。谁也不能当没入过股的股民，更不能说谁家添丁增人，就可以把其他股民的股权稀释一把的。

列宁去世不久，新经济政策连同合作社一起寿终正寝。斯大林要另搞一套。农村方面，他的纲领是“全盘集体化”，主要政策是把已全部国有化的土地永久地交给集体农庄（最早叫“劳动组合”）使用；国家凭工业垄断的优势在农村遍设国有拖拉机站，以机耕服务交换集体农民的粮食和其他农产品；此种交换绝不等价，服从著名的“剪刀差”准则（国家工业品定价高，农产品定价低）；农民的耕畜、农具全部归集体，集体划出部分资源归农户“自留”，其余则靠集体劳动、领取集体分配的报酬。

斯大林不但要消灭农村私有制，而且“要从肉体上消灭富农”，以及其他反对全盘集体化的农民。结果是农村生产力的大破坏，然后就是天怒人怨的大饥荒。政策也被迫做出过局部调整，无非是坚持集体化的前提下，略为增加农民的自留经济。但是直到斯大林去世，苏联粮食产量始终没有超过沙皇时代。

不过后来批判斯大林的，似乎也在某种程度上继续神化这位苏联领导人。我的看法，斯大林再厉害，实际上也做不到仅凭一己之见，就把苏联偌大的农村全盘推入集体化。领袖意志、意识形态和国家强力固然有超强的影响力，但涉及底层老百姓的经济组织方式，却不能完全指望斯大林个人的能耐。

长期来看，千百万人来自传统的习俗，对任何经济组织与制度的形成，起着非常基础的作用。就我的阅读所知，苏联农村集体经济与俄国的历史传统息息相关。这个传统，就是俄国的“村社”。我们或许可以说，至少斯大林是借助了俄国的村社传统，才做到在不太长的时间内就实现了全盘集体化。“俄国村社”说来话长。不过长话也可以短说，这套起自沙俄的农奴组织，基本支撑条件是俄国特有的地广人稀。那里辽阔的俄国土地统归沙皇，但皇家也管不过来，于是永久地把土地交给村社使用，村社则行份地制——每个村社的成员都有权领取一份土地耕作，对应的义务则是缴纳赋税。村社土地“定期重分”，

以适应成员家庭人口变动的要求——增人增地、减人减地，满足村社成员平均利用土地的诉求。既然村社如此慷慨，俄国农民哪里舍得独立在外？这里不是独立农民基于土地私产的自由契约，而是对村社和沙皇一体化的人身依附。有一首沙俄民歌这样唱，“哪里有村社的手，哪里就是我的头”！

事实上，即使在1905~1907年的斯托雷平改革以后，俄国也只有小部分农民完全摆脱了农奴状态，成为西欧意义上的小农。这样看，列宁的合作制虽然校正了战时共产主义的偏颇，但也难接俄国传统的地气。相比之下，斯大林的全盘集体化却容易接轨传统：国家把国有化土地交集体农庄使用，以换取工业化所需的粮食，以及国家资本积累。苏联农民也依附于集体——例如1936年的斯大林宪法，根本没有公民自由迁徙权这一说，苏联农民进城要查验身份护照，这些我们在《老大哥的坏榜样》一文里已经介绍过了。

从村社到全盘集体化，对苏俄的农业、国民经济乃至国家体制究竟有什么影响，感兴趣的读者怕要请教行家。这里要讲的是，无论“村社——集体制”对苏联的作用如何，中国却断然没有村社的传统。我们的传统，向来以农民家庭私产为基础，家内有点小锅饭，家庭之间权利边界分明。这是中华农耕文明早就发达的一个基础。农业早发达，人丁兴旺，可养育的人口总规模也大，反过来以不断增长的人口无限细分耕地，这么一条发展道路就越走越窄。

给定中国之国情，搞社会主义应该更多考虑合作制，而不是全盘集体化。可惜那时候一边倒学苏联，初级社还不过瘾，非向高级社——集体制是也——过渡不可。还不过瘾，大办人民公社，在一个更大范围内以不断增加的人口细分土地。

湄潭提醒我们，以承认集体经济为前提的家庭联产制，尚不足以扭转上述逻辑。喊稳定也没有用，因为内生一个不稳定。改革还要加

一条，农户之间增人不增地，减人不减地，才彻底告别与中国传统和中国国情脱节的苏联特色的集体经济。

拖泥带水的新体制

湄潭的制度改革试验非同小可。上文说了，真正稳定中国农业生产的家庭承包制，其实质就是与苏式集体经济彻底告别。画下这条基线之后，长期压在土地里的巨大农村劳动力，才可能向非农业、工商业和城镇经济释放。如此深刻的改革深化，当然不可能一帆风顺。

一方面是继续推进。譬如湄潭试验经国务院批准正式立项之后，贵州省又做了两点颇为重要的改进。其一，决定延长农民家庭的土地承包期，从当时的30年不变，改为50年不变。其二，承包期间农户人口数有变动，在坚持“增人不增地、减人不减地”的前提下，试行“自愿有偿流转承包地”，也就是人口变多的农户，可有偿向人口变少的农户转包土地。

说不上是惊人之举。但从制度变迁的视角看，这两点意义重大。因为湄潭提出的“增人不增地”还是有个前提，即“在承包期内”。到期后怎么办？当时之见，农户承包到期后，集体要把土地再次发包给农户。问题来了：再发包时，按什么准则进行？要不要考虑各家的人口、劳力？如考虑，按届时各家的人口包地，那增人户终究还是增了地，减人户终究还是减了地。

贵州的解决之道就是延长承包期。本来1982年全国普遍实行了家庭联产承包制之后，第一轮承包15年于1997年到期，是年中央下发文件，要求各地按承包期30年不变的规定，“做好延长土地承包期的工作”（中共中央办公厅、国务院办公厅“关于进一步稳定和完善农村土地承包关系的通知”，中办1997年16号文件）。贵州省为了贯彻落实，原来起草的文本也写了“全省从1994年起，耕地承包期再延长30年”，

但省委常委讨论时，一致同意改30年为50年（见贵州省发，1997年24号文件）。

这里产生了一个新的逻辑，即便仅仅只是在承包期内增人不增地，但只要承包期足够长，也就将农户间人口变化带给承包关系稳定的压力，减小到尽可能低的程度。何况上引省级文件还特别强调，“第二轮土地延包不准将原来的承包地打乱按现有人口重新发包”。如此假以时日，随着承包期继续延长和稳定，增人不增地法则就可能长久甚至永久得到执行。

如此一来，那些人口增加较多的农户，就不能寄希望于过几年调一次土地，以便继续享受集体制“以有限土地无限吸纳人口的优越性”。承包关系长期不变加上增人不增地，彻底告别了集体的逻辑，农民家内的人口负荷要靠自己消化，要靠非耕地开发、非农业经营，甚至离乡背井谋生来应对，究竟转得过去还是转不过去，非经过试验，谁也没把握给予回答。

为降低改革试验的风险，贵州方面还加了一项制度安排，那就是改无偿承包为有偿承包——农户承包土地多多少少要付一个价，不再像过去那样，反正生于斯、长与斯的，但凡地缘所在，人口与劳动力就对集体土地拥有与生俱来的权利——公社时期参与集体劳动和分配的权利，以及承包制后定期承包土地的权利。有偿承包的含义是，集体成员要付一个对价，才拥有对土地的成员权。

我查到的有偿承包条款，最早出现在1987年10月的湄潭试验方案里，那是试验区领导小组对试验中一些问题的处理意见（共18条）。其中点明，土地有偿承包，承包户向集体经济组织缴纳土地承包使用费。同时，允许承包农户转包土地，鼓励有偿流转。据当时的调查记录，土地承包有偿标准为每亩水田每年收3元，每亩旱地每年收2元，自留地每亩每年收1元。2012年重回湄潭，读到一位当年试验区办公室

干部的回忆文章，说湄潭的高台区55个生产队，到1988年8月为止共收取土地承包费11.54万元，占应收额的72%（郭永乐，2012）。

有偿承包最大的功用是推进有偿转包。道理简单，承包权都是有偿获得的，转包土地当然不可能无偿。这实际上开了一个口子，当长期实行增人不增地之后，家内人口压力大、又倾向于经营耕地的农户，可以经由有偿转包，获得较多的耕地，改善人地比例，减弱新政策的压力。在制度上，有偿转让表明农户的土地权利，即使对其他的集体成员，也一样具有排他性。

把家庭承包长期不变、承包期内增人不增地、承包到期不按人口重新发包，以及有偿承包和转让等元素加到一起，不难看到一个新的产权制度正在诞生。最重要的特征，是稳定了农民家庭的土地权利，告别苏式集体大锅饭，并启动按市场准则再分配土地资源的新机制。

新体制的合法化，也是分步解决的。从湄潭县到贵州省，局部的尝试升格为合法的地方政策，一路上并没有遇到特别的麻烦。原因也明了，恰恰是贵州这样的地方，对日益狭小的耕地承载无限增加人口，再也没有容纳的余地。老式集体走投无路，是不需要费很大劲就可以统一得出的认识。所以，湄潭试验本来就是在省级政治架构的支持下申办、立项、启动、推进的，试验一旦有了结果，也很容易完成省级的合法化。

再走一步，把增人不增地这一套变成中央认可的政策，难度就不免要大一点。虽然农户家庭在中国的历史传统悠久，而苏式集体经济引进来满打满算也不过只有几十年，但建国后革命思维占了绝对的上风，总把小农经济看得很扁，反正是落后、贫穷、愚昧甚至动乱的根源；又把全盘集体化看得很高大，不仅代表新的生产力，而且是社会主义、共产主义的唯一载体。就算饿得没法改成了包产到户，其合法学名还是“家庭联产承包制”。谁向谁承包呢？还不是农户家庭向集体承包？集体还在，方方面面好安心。

但“增人不增地”进一步要改的，正是集体。还不是小改，而是要根本消除集体内跨农户的土地细分、再细分。想想看，不需要跨农户、跨时期的土地再分配，真正实现了农户承包经营的长期不变，让有偿、出价、合约机制来处理农村人口与土地的结合方式，还要集体那个劳什子作甚用?

所以湄潭、贵州的经验要升为全国性的政策和体制，路途注定不平坦。据段应碧讲，到1994年——湄潭的改革试验已经发生了6年——才在一个中央农村政策文件中出现了“提倡‘增人不增地’”的字样。为什么只是“提倡”，而不是“实行”？主要原因当是上层建筑里的看法不一。还要再过8年，2002年全国人大通过的《中华人民共和国农村土地承包法》，才在第27条明确，“承包期间，发包方不得调整承包地”——含义是不得以农户人口变动为由，随便调整承包地。一般认为，湄潭的试验经验，至此终于被国家立法所吸收。

不过，该法规定的土地承包期是30年，而不是1997年贵州就通过了的50年。换言之，所谓“承包期内不得调整承包地”，也只以30年为限。过了30年承包期，发包方还是有权调整承包地。至于再发包时，要不要以当时各家的人口重新变动人地比例，这部全国性的法律也没有规定如同贵州当年规定过的那些限制性条款。

此外，该法第28条还给依人调地一个希望，“下列土地应当用于调整承包土地或者承包给新增人口：（一）集体经济组织依法预留的机动地；（二）通过依法开垦等方式增加的；（三）承包方依法、自愿交回的”。这类调整是不是要等承包期满之后才得以进行？没有说。似乎是随时有地随时就可以调。

即便是法律明令的“承包期间，不得调整承包地”，也没有全部得到执行。很多地方还是“大稳定、小调整”，根本等不到承包期满，依人调地，照行不误。